UNIVERSITÉ D'ALGER. — FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1913 — N° 2

Les Adjoints Indigènes

des Communes de Plein Exercice et des Communes Mixtes du Territoire Civil de l'Algérie

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

présentée et soutenue publiquement, le 22 Novembre 1913, à Alger

PAR

Fernand CÉCILE

F. MONTÉGUT, ÉDITEUR
12, RUE CHARRAS ALGER

1913

UNIVERSITÉ D'ALGER. — FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1913 — N° 2

Les Adjoints Indigènes

des Communes de Plein Exercice et des Communes Mixtes du Territoire Civil de l'Algérie

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

présentée et soutenue publiquement, le 22 Novembre 1913, à Alger

PAR

Fernand CÉCILE

F. MONTÉGUT, ÉDITEUR
12, RUE CHARRAS, ALEGR

1918

Université d'Alger — Faculté de Droit

MM. Morand ✻, I. ❀, Doyen, Professeur de Droit musulman.
Thomas, I. ❀, Assesseur du Doyen, Professeur de Droit Romain.
Vincent, I. ❀, Professeur de Droit civil.
Colin ❀, Professeur de Droit civil, Sénateur.
Charpentier, I. ❀, Professeur de Législation Algérienne et Tunisienne.
Larcher, I. ❀, Professeur de Droit Criminel.
Peltier, I. ❀, Professeur d'Histoire du Droit.
Mallarmé A., ❀, Professeur de Droit Administratif.
Chauvin, Agrégé, Chargé de Cours.
Pissard, Agrégé, Chargé de Cours.
Tournyol du Clos, Agrégé, Chargé de Cours.
Sourdois, Chargé de Cours.
Niboyet, Chargé de Cours.
Genahling, Chargé de Cours.
X..., Chargé de Cours.
Duc, I. ❀, Secrétaire.

HONORARIAT

Lefébure, ✻, I. ❀, Professeur honoraire.
Gérard, I., ❀, Professeur honoraire.

JURY DE LA THÈSE

Président	M. Morand.
Suffragants	MM. Mallarmé.
	Tournyol du Clos.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

À MA FIANCÉE

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Bibliographie 5

Observations préliminaires 7

Introduction historique 8

CHAPITRE I. — *Organisation, Recrutement et Contrôle du personnel des adjoints indigènes.* 29

Section I : Organisation 29

Section II : Recrutement 37

a) Conditions d'aptitude 37

b) Procédure de nomination 51

c) Durée des fonctions 60

Section III : Peines disciplinaires 67

CHAPITRE II. — *Attributions* 77

Section I : Les adjoints indigènes représentants de l'autorité 79

Section II : Les adjoints indigènes représentants des populations musulmanes 101

CHAPITRE III. — *Rétribution, Subsides de retraite, Immunités* 131

Section I : Rétribution 131

Section II : Subsides de retraite 154

Section III : Immunités 165

Conclusions 167

BIBLIOGRAPHIE

P. DE CUTTOLI. — Les particularités de l'organisation municipale dans la commune de plein exercice en Algérie. Paris 1913.

F. DESSOLIERS. — Organisation politique de l'Algérie. Paris 1894.

V. FOUCHER. — Les bureaux arabes en Algérie (Extrait du *Moniteur Universel* et de la *Revue contemporaine*), 1857.

H. DE GRAMMONT. — Histoire d'Alger sous la domination turque, Paris 1887.

E. LARCHER. — Traité élémentaire de législation algérienne, 2e édition, 3 vol. Paris-Alger 1911.

PÉLISSIER DE REYNAUD. — Les annales algériennes, 3 vol., Alger 1854.

DE PEYRE. — L'administration des communes mixtes, Alger 1881-1884.

Rapport adressé à l'Empereur par le ministre de la guerre sur la situation de l'Algérie au point de vue de l'administration des indigènes en 1856. Paris 1857.

Tableaux de la situation des établissements français dans l'Algérie en 1837, en 1838, en 1839, en 1840. Paris, 1838, 1839, 1840, 1841.

Recueil des actes du gouvernement de l'Algérie (1830-1854).

Bulletin officiel des actes du gouvernement de l'Algérie (1855-1857).

Bulletin officiel de l'Algérie et des Colonies (1858-1860).

Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie, depuis 1861.

Estoublon et Lefébure. Code de l'Algérie annoté (1830-1895) et suppléments annuels.

P. DE MÉNERVILLE. — Dictionnaire de la législation algérienne, Alger Paris, 1853, 1867, 1873.

SANTAYRA, HUGUES et LAPRA. — Législation de l'Algérie. Paris 1878.

R. TILLOY. — Répertoire alphabétique de jurisprudence, de doctrine et de législation algérienens et tunisiennes, Alger 1890.

Bulletin judiciaire de l'Algérie (de 1877 à 1884). Alger 1878-1891.

Revue algérienne et tunisienne de législation et de jurisprudence, Alger 1885-1912.

Documents inédits du gouvernement général de l'Algérie.

LES ADJOINTS INDIGÈNES

DES COMMUNES DE PLEIN EXERCICE ET DES COMMUNES MIXTES

DU TERRITOIRE CIVIL DE L'ALGÉRIE

Observations Préliminaires

L'objet principal de ce travail est l'étude de l'institution des adjoints indigènes des communes de plein exercice et des communes mixtes du territoire civil de l'Algérie.

Nous serons amené, toutefois, au cours des développements qui vont suivre, à parler des agents qui, dans le reste de l'Algérie (territoires de commandement et territoires du Sud) jouent un rôle analogue à celui des adjoints indigènes du territoire civil.

Dans une introduction historique, nous rechercherons l'origine de cette institution et les transformations qu'elle a subies pour arriver à sa forme actuelle.

Nous examinerons ensuite son fonctionnement (organisation, recrutement, attributions et rétribution des adjoints indigènes).

Enfin, nous exposerons, en matière de conclusion, les critiques soulevées par la situation actuelle des adjoints indigènes et les moyens qu'on a proposés en vue d'y porter remède (1).

(1) Nous n'avons point fait de droit comparé, parce que le temps ne nous a pas permis d'utiliser les documents dont nous disposons ; mais nous nous réservons de faire de ces documents l'objet d'une publication ultérieure.

Introduction Historique

Les Turcs (1), dont la domination sur une grande partie du territoire de la Régence d'Alger était plus nominale que réelle, n'avaient donné au pays qu'une organisation administrative assez rudimentaire.

Chacune des trois provinces d'Alger, de Constantine et d'Oran était commandée par un bey (2) ; les beys relevaient directement du dey d'Alger, qui les nommait et pouvait les révoquer à sa volonté (3). Les provinces étaient divisées en outhans (4), à la tête desquels se trouvaient des caïds (5). Les outhans étaient constitués par des groupes de tribus, dirigées chacune par un cheikh. Enfin, chaque tribu comportait plusieurs fractions (farka) administrées par des

(1) L'institution dont nous allons faire l'étude, puisant son origine dans le régime administratif turc, nous avons jugé inutile de faire remonter plus haut dans le passé ce bref aperçu historique.

(2) Le Dey exerçait directement son autorité sur une partie de la province d'Alger, qui, pour le surplus, était commandée par le bey de Titery.

(3) Tableau de la situation des établissements français dans l'Algérie en 1837, page 188.

(4) Dans la plaine d'Alger, divisée en sept outhans, les caïds étaient placés sous l'autorité d'un agha qui relevait lui-même directement du dey. L'agha avait, en campagne, le commandement de la milice turque, et exerçait sur les Arabes la juridiction prévotale. Pélissier de Reynaud. *Annales Algériennes*, t. I, p. 90. De même, Tableau....., en 1837, p. 186. — Dans la province de Constantine l'agha avait, en outre du commandement des troupes, celui de plusieurs tribus. Tableau....., en 1838, p. 34.

(5) En cas d'absence du caïd, ses pouvoirs étaient exercés par un khalifa (lieutenant). Tableau...., en 1837, p. 187.

cheikhs inférieurs (1) et quelquefois divisées elles-mêmes en douars, ou réunions de famille (2).

Les Turcs avaient ainsi conservé l'unité fondamentale de la société arabe, la tribu, mais ils en avaient modifié profondément l'organisation patriarcale (3) ; tandis qu'auparavant c'était l'assemblée des notables, la djemaa, qui nommait le cheikh (4), ce droit appartint désormais au caïd ou à l'agha suivant l'importance de la tribu. « Du reste, les Turcs, lorsqu'ils n'avaient aucun motif d'éloigner du pouvoir des familles ou des individus suspects, consultaient assez volontiers l'opinion publique dans leur choix et suivaient les usages établis, même pour l'hérédité des emplois.... mais il arrivait aussi souvent que la cupidité des aghas et des beys rendait les charges vénales. » (5)

Les villes de quelque importance étaient administrées par un gouverneur appelé caïd, hakem ou encore cheikh el bled (6) qui représentait l'autorité centrale. Ce gouverneur

---

(1) Dans la province d'Alger il existait quelquefois entre le caïd et les cheikhs un fonctionnaire appelé cheikh des cheikhs, sorte de cheikh supérieur, nommé par l'agha après consultation des cheikhs de l'outhan. Tableau, en 1837, p. 187.

(2) Pélissier de Reynaud. Op. cit. t. III, p. 428. — Lorsque les tribus avaient été assez puissantes pour subordonner leur soumission au maintien de certains de leurs privilèges, elles relevaient directement du bey et étaient administrées, comme autrefois, par de grands cheikhs nommés par le gouvernement mais choisis toujours parmi les personnages ayant la confiance de leurs contribules. — V. Pelissier de Reynaud, op. cit., t. III, p. 431.

(3) Sur les institutions sociales primitives de la tribu arabe en Algérie, V. Pélissier de Reynaud, op. cit., t. III, p. 428 et suivantes.

(4) Quelquefois, cependant, cette dignité était héréditaire ; si bien qu'on voyait des enfants porter le titre de cheikh (vieillard). — Pélissier de Reynaud, op. cit. t. III, p. 431.

(5) Tableau, etc., en 1838, p. 226.

(6) A Alger le gouverneur s'appelait aussi cheikh el medina. Il était assisté pour la police générale, de deux magistrats, le kaïa (lieutenant), qui exerçait pendant le jour, et l'agha el koul, qui exerçait pendant la nuit ; le premier pouvait être pris parmi les Kouroughlis ; le second, seulement parmi les Turcs. — H. de Grammont. Histoire d'Alger sous les Deys, p. 77.

avait sous ses ordres les amins (syndics) qui étaient placés à la tête des corporations de métiers, et divers autres fonctionnaires municipaux chargés de la voirie, des prisons, etc. (1)

Les caïds et les cheikhs, comme d'ailleurs tous les fonctionnaires du beylik, à tous les degrés de la hiérarchie, étaient soumis, lors de leur investiture, à l'obligation d'offrir à leurs nouveaux supérieurs des cadeaux, dont la quotité et la valeur étaient fixées par l'usage (3). Les cheikhs des tribus importantes portaient le burnous rouge, que le caïd ou l'agha leur remettait avec les lettres d'investiture et le cachet qu'ils devaient apposer sur leurs rapports ; les cheikhs des autres tribus ne recevaient qu'un burnous de laine blanche (4). L'installation de ces fonctionnaires était entourée d'une grande solennité (5). Leurs traitements étaient nuls ou insignifiants, mais l'usage consacrait à leur profit des prélèvements sur les impôts dont le total devait s'élever à des sommes considérables (6).

En outre de la gestion des affaires intéressant la tribu, les caïds et les cheikhs s'occupaient principalement du recou-

---

(1) Tableau, etc., en 1838, p. 31.

(2) Dans la province d'Alger, les emplois de caïd étaient ordinairement réservés aux Turcs ; mais dans les autres provinces les Algériens pouvaient y prétendre. L'agha présentait les candidats à l'agrément du dey, ou du bey, suivant la province, qui leur donnait l'investiture. Tableau, etc., en 1837, p. 187. — A l'entrée en fonctions d'un nouveau bey, les caïds en exercice devaient faire renouveler leurs pouvoirs. Ibid, p. 188.

(3) « Les aghas et les caïds donnaient le jour de leur entrée en fonctions, et à leur supérieur immédiat, une somme proportionnée aux bénéfices de leur charge. Cette somme était généralement, dans les tribus maghzen, d'un boudjou par tente pour l'agha, et de deux boudjoux par tente pour le caïd. » (Le boudjou valait environ 1 fr. 80.) — Tableau, etc., en 1837, p. 359.

(4) Tableau, etc., en 1838, p. 226.

(5) Tableau, etc., en 1840, p. 315 et suivantes.

(6) Tableau, etc., en 1840, p. 315 et suivantes.

vrement des impôts (1) ; mais, en raison des exactions auxquelles elle donnait lieu, cette opération n'allait pas sans difficulté et elle nécessitait, la plupart du temps, l'envoi de colonnes expéditionnaires (mahallas) qui parcouraient le pays pendant plusieurs mois (2).

L'organisation des régions kabyles, que les Turcs n'avaient jamais pu soumettre, était complètement différente : les kharroubas, ou subdivisions de tribus, avaient seules un cheikh permanent, le chef commandant à plusieurs kharroubas n'étant nommé le plus souvent que dans des circonstances exceptionnelles, et pour un temps limité, ordinairement fort court (3). Chaque village (thaddert) formait une communauté séparée, administrée par un amin, assisté d'un trésorier (oukil) et d'une djemaa composée des chefs de fractions (lemmam) et des notables. L'amin et l'oukil étaient nommés à l'élection et pris, le premier dans la majorité, le second dans la minorité. Ce n'est qu'en temps de guerre que les amins d'une même tribu choisissaient un amin-el-oumena (chef des amins), chargé de la direction générale des affaires (4).

Quant aux régions de l'extrême-sud algérien, elles sem-

(1) L'impôt achour était recueilli par le caïd el achour : dans la province d'Alger, il y en avait un par outhan ; il était en même temps, et pour son district, chef des spahis de l'agha qui l'accompagnaient dans ses tournées de perception. — Tableau...., en 1838, p. 230.

(2) A. de Grammont, op. cit., p. KVI.

(3) Parfois, comme chez les Beni-Abbas, il existait un cheikh permanent (cheikh el kebir), nommé par les chefs de kharroubas, eux-même élus par la majorité des habitants. Le mandat des chefs de kharroubas n'avait pas de durée déterminée, mais chacun avait le droit de demander leur destitution et de provoquer, à cet effet, une assemblée générale. Ce cheikh el kebir veillait aux intérêts généraux de la tribu, avec l'assistance du conseil des autres cheikhs. — V. Tableau...., en 1838, p. 228. De même Pélissier de Reynaud, op. cit. t. III, p. 454.

(4) V. Hanoteau et Letourneux. La Kabylie et les coutumes kabyles, t. II, p. 4 et suivantes.

blent être demeurées toujours en dehors de l'action des Turcs. Le M'Zab, notamment (1), avait conservé ses institutions propres, à allures religieuses. Chacune des sept villes de la confédération (2) était administrée par une djemaa de notables, nommée à l'élection et dont la présidence appartenait au cheikh des tolbas (lettrés). Lorsqu'il y avait lieu de traiter des intérêts communs à toutes les villes, une djemaa générale du M'Zab, comprenant des délégués de chacune des djemaas locales, se réunissait au lieu dit Djemaa-Ammi-Saïd, entre Ghardaïa et Melika (3).

Telle était, sommairement indiquée, l'organisation de l'Algérie avant 1830. Si imparfaits, et même si condamnables souvent qu'aient été les procédés administratifs des Turcs, ils leur avaient permis de contenir dans l'obéissance des populations dont l'état latent d'insurrection était dû aussi bien à leur passion pour l'indépendance qu'aux exactions dont elles souffraient. « En remontant du cheikh de quelques tentes ou d'une tribu entière au caïd de l'outhan ou district, de celui-ci au bey de la province ou à l'agha, et de ces derniers au dey lui-même, la hiérarchie était bien définie et l'obéissance réglée. L'exercice de l'autorité successivement déléguée pouvait descendre dans le plus humble hameau, et le paiement de l'impôt remontait par les mêmes voies jusqu'au souverain. » (4)

(1) Cependant les Turcs ont quelquefois fait des incursions au M'zab, dans le but d'effectuer des razzias ou de lever un tribut : on trouve même, à côté de Ghardaïa, un kçar en ruines, qui, d'après la tradition, aurait été assiégé par un bey turc, d'ailleurs sans succès. — V. Coyne, le « M'zab », p. 19.

(2) Ghardaïa, Berrian, Guerrara, Bou-Noura, Melika, El-Ateuf, Beni-Isguen.

(3) Sur l'organisation administrative du M'zab. — V. Coyné, Le M'zab ; Robin, Le M'zab et son annexion à la France.

(4) Tableau de la situation des établissements français dans l'Algérie en 1837, p. 188. — De même, Pélissier de Reynaud, op. cit, t. III, p. 430.

La chute du dey et le départ des Turcs du territoire de la Régence eurent pour effet de rompre les liens qui rattachaient ces populations à un gouvernement dont le sort des armes nous faisait les héritiers. Aussi la nécessité s'imposa-t-elle vite de restaurer cette organisation dans les régions sur lesquelles venait à s'étendre notre domination ou simplement notre influence. C'est ainsi que l'ancienne hiérarchie disparue se reconstitua peu à peu, mais cette fois-ci au bénéfice des personnages indigènes dont l'autorité héréditaire et l'influence personnelle permettaient de maintenir ou de ramener dans le devoir des populations turbulentes, ou d'aider à notre action militaire. On divisa les territoires soumis « en grands commandements confiés à des chefs arabes agissant sous le contrôle de l'administration française, afin de les faire servir de points d'appui dans le pays et d'offrir aux représentants des grandes familles de hautes positions auxquelles fussent attachés des traitements élevés et un grand pouvoir. » (1).

Mais, outre que cette consécration de l'aristocratie indigène n'allait pas sans danger pour la sécurité de notre domination, celle-ci, en s'affermissant davantage, rendit moins nécessaire le concours de ces grands seigneurs.

D'autre part, cédant à un impérieux besoin de faire de l'Algérie une Nouvelle-France prochaine, on l'organisa progressivement sur un mode qui devait aboutir fatalement à la division de tout son territoire en communes, plus ou moins semblables à celles de la métropole.

La nature et l'étendue du rôle joué par les chefs indigènes depuis notre installation en Algérie ont ainsi évolué sous l'influence de deux causes, elles-mêmes d'importance variable, mais qui subsistent encore à l'heure actuelle ; d'une part, l'obligation de nous servir pour administrer les populations musulmanes, d'hommes choisis dans leur sein et connaissant leur langue, leurs habitudes, leurs tendances, leurs rivalités intestines et leurs besoins ; d'autre part, la soumission progressive et continue des tribus à un régime

(1) V. Foucher : Les Bureaux Arabes, p. 11.

municipal s'approchant de plus en plus du régime métropolitain (1). Après avoir été surtout des agents politiques à une époque où le gouvernement des populations exigeait une véritable diplomatie (2), les chefs indigènes se sont vus réduits au rôle de simples agents administratifs, sauf peut-être ceux de l'extrême-sud algérien.

Voyons à présent, et avec quelques détails, les étapes de cette évolution dont nous venons de signaler les caractères essentiels (3).

Dès les premières années de la conquête, les villes les plus importantes avaient reçu une organisation communale ; les indigènes sédentaires (hadar ou citadins) étaient représentés au sein des corps municipaux par un ou plusieurs membres (4) ; quant à la population flottante (berrani), elle était administrée, comme sous la domination turque, par des

---

(1) « Le but assigné à l'autorité en matière d'administration arabe est la désagrégation de la tribu ; le moyen le plus sûr d'y arriver consistait à supprimer les intérêts qui unissent entre elles les diverses fractions et à les associer aux intérêts de la commune française. » — Rapport adressé en 1856 par le Ministre de la Guerre à l'Empereur. P. 38. — De même, Dessoliers : Organisation politique de l'Algérie, p. 99 .« Lorsque notre domination a été définitivement assise dans le Tell, l'action administrative..... a tendu à désagréger la vieille unité de la tribu, Etat autonome ayant pour base la consanguinité ; elle a entamé l'ancien cadre, elle a créé d'abord des communes subdivisionnaires, etc. »

(2) Il est intéressant de comparer l'état social des populations indigènes de l'Algérie avant 1830 et pendant les premiers temps de l'occupation, avec celui des tribus marocaines avant l'établissement du Protectorat français. V. A. Bernard, Le Maroc, p. 238.

(3) Pour cette partie de notre travail, nous avons suivi d'assez près l'ouvrage de M. R. Tilloy, Répertoire alphabétique de jurisprudence, de doctrine et de législation algériennes et tunisiennes.— T. I., Affaires arabes, p. 248 et suivantes.

(4) V. Ménerville, op. cit., édition 1853, t. I, Communes, p. 122 et suivantes.

amins ou syndics, qui en avaient la surveillance et la police, et dont les pouvoirs furent même renforcés (1).

Ainsi, dès le début, l'administration des indigènes des principales villes avait pris « un caractère municipal et civil » (2) qu'elle conserva définitivement par la suite.

Au contraire, celle des indigènes de l'intérieur fut d'abord remise à l'autorité militaire ; c'est là l'origine du régime dit de commandement; un de ses premiers actes fut l'institution, dès 1830, d'un « agha des Arabes » pour la plaine d'Alger (3). De nouveaux postes d'agha furent successivement créés dans les autres territoires et subsistèrent jusqu'au jour où l'on institua une direction générale des affaires arabes, placée sous l'autorité immédiate du gouverneur général. Ce nouvel organe avait pour rôle d'assurer le contrôle des chefs indigènes, dont la hiérarchie venait d'être reconstituée, telle qu'elle existait au temps de la domination turque, sur les territoires sans cesse agrandis par la conquête. On trouvait ainsi par ordre décroissant : des khalifas (4), des bach-aghas, des

(1) V. Ménerville, Id., p. 192 et suivantes.

(2) R. Tilloy, op. cit., t. I, n° 11.

(3) Cette charge fut d'abord confiée au Maure Hamdan ben Amin Sekka ; supprimée par un arrêté du 7 janvier 1831, elle fut rétablie par un autre arrêté du 18 février suivant, « à cause de la nécessité de donner un chef aux Arabes des tribus et de lui conserver une dénomination consacrée dans les mœurs des indigènes par une longue tradition ». Le même arrêté la confiait au grand prévot de l'armée, M. Mendiri, qui se la vit enlever par un nouvel arrêté du 24 juin 1831 nommant à sa place Sidi Hadj Mahiddin. Les attributions du nouvel agha furent déterminées par un arrêté du 24 juillet 1831. De nouveau remises à un officier français (arrêté du 18 novembre 1834), les fonctions d'agha des Arabes furent définitivement supprimées par un arrêté du 22 avril 1837. — V. Ménerville, op. cit., même édition, t. I, Affaires Arabes, p. 4 et suivantes.

(4) Tantôt les khalifas apparaissent comme les chefs indigènes du grade le plus élevé. (V. Ord. roy. du 14 septembre 1842, Mén., Affaires arabes, édition 1853, p. 10), tantôt, au contraire, ils ne sont que les lieutenants des aghas (Ord. roy., 14 août 1842, Mén., ibid), et même que les lieutenants des caïds (Arr. gouv. gén., 12 août 1841, Mén., op. cit., p. 15).

aghas, des caïds et des cheikhs, à qui étaient confiées l'administration et la surveillance de leurs coreligionnaires (1). Tenus personnellement responsables de la sécurité dans leurs circonscriptions (2), ils étaient investis du pouvoir d'infliger des amendes (3) ; les khalifas, bach-aghas et aghas touchaient des traitements fixes de l'Etat ; les autres chefs n'avaient pas de traitement, mais ils percevaient des droits sur les marchés et recevaient une part sur le produit des amendes et des contribuitons arabes (4).

(1) Dans une circulaire célèbre du 17 septembre 1844, le maréchal Bugeaud s'exprimait ainsi : « La bonne politique exigera peut-être toujours que, dans les emplois secondaires, nous fassions administrer les Arabes par des Arabes, en laissant la haute direction aux commandants français des provinces et des subdivisions ; mais, quant à présent, c'est une nécessité, car le nombre des officiers connaissant la langue, les mœurs, les affaires arabes sera longtemps trop restreint pour que nous puissions songer à donner généralement aux Arabes des aghas et des caïds français. Il faut donc nous servir des hommes qui sont en possession de l'influence sur les tribus soit par leur naissance, soit par leur courage, soit par leur aptitude à la guerre ou à l'administration. » Mén., op. cit., Affaires arabes, p. 22. — Sur les conditions de nomination et de renouvellement des chefs indigènes. V. circulaires des 12 janvier et 12 février 1844 et sur leurs attributions et leur contrôle : circulaires des 2 janvier et 12 février 1844. Mén., op. cit., t. I, Affaires arabes, p. 17 et suivantes.

(2) Circulaire du 8-29 janvier 1844. Mén., op. cit., t. I, p. 17.

(3) Circulaire du 12 février 1844, Mén., op. cit., t. I, p. 19. — Les cheikhs ne pouvaient infliger aucune amende. Les caïds, aghas, et khalifas ou bach-aghas pouvaient en imposer respectivement jusqu'à 25 fr., 50 fr. et 100 fr. La répartition des amendes infligées tant par les chefs indigènes que par les officiers français se faisait ainsi: 7/10 allaient à la caisse locale et municipale ; les 3/10 restant allaient aux khalifas, bach-aghas, caïds et cheikhs investis, de manière à ce que les parts fussent égales excepté celle du chef de l'ordre inférieur qui devait être le double des autres.

(4) Voir Pélissier de Reynaud, op. cit., t. III, p. 396. — D'après le même auteur, il existait vers 1851 : dans la province d'Alger : 3 khalifas, 5 bach-aghas et 20 aghas ; — dans la province de Constantine, 3 khalifas, un agha et 3 grands dignitaires qui, sans avoir le titre de khalifa en avaient le pouvoir (le chef de Ferdjioua, celui

Ainsi se trouvait constituée, dès 1845, la dualité de régime qui subsiste encore à l'heure actuelle, quoique moins accusée : d'une part, le régime d'administration civile et municipale ; d'autre part, le régime de commandement, dont les organes et l'esprit étaient alors totalement différents.

Mais tandis qu'en 1845 (1) les régions soumises au régime municipal ne comportaient que les principaux centres urbains et leur banlieue immédiate, ce régime fut, par la suite, étendu à tous les centres importants, englobant ainsi une population indigène sans cesse plus nombreuse et la sous-

---

de Nemencha et le petit prince de Touggourt) ; — dans la province d'Oran : 3 khalifas et 22 aghas. A cette époque, les khalifas touchaient un traitement annuel de 12.000 francs et des droits proportionnels sur les impôts et les amendes ; ceux de la province de Constantine n'avaient pas de traitement fixe, mais ils percevaient des droits plus forts. Les bach-aghas touchaient 5.000 fr. et les aghas, divisés en trois classes ; 1.200, 1.800 ou 3.000 fr., selon la classe. Quant aux caïds, ils recevaient une part sur les impôts.

(1) L'ordonnance du 15 avril 1845 (Mén. édit. 1867, t. I, Administration générale, p. 13), avait divisé les trois provinces de l'Algérie, d'une part, en arrondissements, cercles et communes ; d'autre part, en khalifats, aghaliks, caïdats et cheikhats. Chacune de ces circonscriptions elles-mêmes comportait des territoires civils, des territoires mixtes et des territoires arabes. En territoire civil, les indigènes des centres urbains se trouvaient soumis à l'administration du maire, qui était assisté, à cet effet, des adjoints indigènes et des membres indigènes du conseil mumnicipal. Quant aux indigènes des tribus du territoire civil, ils continuaient d'être administrés par leurs chefs indigènes, mais ceux-ci étaient rattachés à l'autorité civile, dont les bureaux arabes leur transmettaient seulement les ordres. Les caïds et les cheikhs étaient même placés sous la dépendance des commissaires civils, chefs des cercles. En territoire mixte, les indigènes continuaient à relever de l'autorité militaire, mais ils étaient représentés par deux notables figurant dans les commissions consultatives qui assistaient les autorités locales militaires. Enfin, en territoire militaire, l'administration des indigènes était exercée par les chefs indigènes de tous rangs, qui relevaient uniquement de l'autorité militaire.

trayant à l'autorité militaire (1). Ce démembrement, lent mais continu du territoire de commandement, s'accompagnait de l'introduction, en territoire civil, de règles d'administration se rapprochant davantage de celles suivies dans la métropole ; de plus en plus, les indigènes étaient appelés à participer à la vie municipale.

En vertu du décret du 8 août 1854 (2), la population musulmane, dans les communes rurales où elle constituait une agglomération suffisamment importante, était administrée par des cheikhs, qui assistaient le maire, notamment pour la police, et aidaient les agents du fisc dans leurs opérations de recensement et de recouvrement. De nombreux groupes de populations indigènes furent successivement remis par l'autorité militaire à l'autorité civile et passèrent ainsi du régime de la tribu au régime communal (3).

Après un léger temps d'arrêt en 1864 (4), le régime civil fit, en matière d'administration des indigènes, un nouveau et décisif progrès marqué par le décret du 27 décembre 1866 (5) ; les indigènes furent désormais placés, au point de

---

(1) L'arrêté du 16 décembre 1848 supprimait, en effet, les territoires mixtes au profit du régime civil et confiait au préfet l'administration des indigènes de son département ; il lui donnait, notamment, la nomination des cheikhs de village ; en territoire civil, l'autorité militaire ne conservait que l'administration des indigènes vivant sous la tente. Arrêté du Chef du Pouvoir exécutif, 9 décembre 1848. Mén., op. cit., édit. 1877, Administration générale, p. 26 et arrêté du 16 décembre 1848, Ibid.

(2) Décret du 8 août 1854. Mén., op. cit., t. I, p. 82 et 83.

(3) Mén. op. cit., t. I, p. 87.

(4) Un décret en date du 7 juillet 1864, art. 13 à 17 (Mén. op. cit., t. II, p. 11), subordonnait les préfets et toute l'administration civile aux généraux commandant les provinces : il rendait ainsi, indirectement, à l'autorité militaire la haute main sur l'administration des indigènes des communes qui, par ailleurs, restaient sous l'empire des institutions civiles (art. 11 et 12). Quant aux indigènes vivant isolés, ou en tribus, l'autorité militaire exerçait directement son action sur eux, et devait les préparer à passer sous le régime de droit commun.

(5) Mén., op. cit., t. III, p. 73.

vue de l'administration municipale, sur le même pied que les autres habitants de la commune et relevèrent directement du maire. Des adjoints indigènes, succédant aux anciens cheikhs qui d'ailleurs n'existaient que dans les communes rurales (décret de 1854) furent institués dans les communes comprenant une population musulmane suffisamment nombreuse pour nécessiter des mesures spéciales (1).

On peut dire que dès ce moment sont fixées les règles essentielles de l'administration des indigènes dans la commune de plein exercice (2). Or, des quatre types de communes existant à l'heure actuelle en Algérie, la commune de plein exercice est celle qui se rapproche le plus de la commune métropolitaine ; elle marque en effet le terme de l'évolution de l'organisation municipale de l'Algérie. La population musulmane y est placée sous l'autorité directe du maire, par l'intermédiaire d'un seul fonctionnaire indigène (3) : l'adjoint indigène. Encore cet agent, dont le rôle est d'ailleurs fort utile, n'existe-t-il pas dans toutes les communes de plein exercice ; il perd une partie de sa raison d'être dans les villes où la population indigène vit intimement mé-

---

(1) Décret du 27 décembre 1866, art. 6 et 7. — En vertu de ce dernier article, l'adjoint indigène siégeait au conseil municipal au même titre que les autres adjoints.

(2) En effet, le décret du 18 août 1868 (Mén., op. cit., t. III, p. 77), n'a fait que condenser les nombreux textes dont les adjoints indigènes avaient été l'objet de 1866 à 1868 ; quant au dernier texte en date, le décret du 7 avril 1884 (Estoublon et Lefébure, Code de l'Algérie, p. 630), il n'a que fort peu touché à la situation de ces agents.

(3) Aux premiers temps de l'organisation municipale, au contraire, les villes possédaient de nombreux fonctionnaires indigènes de l'ordre administratif, ayant chacun des attributions particulières : caïds d'administration, caïd el blad (chef de la ville), caïds el fahs (chef de la banlieue), caïd des marchés, etc., qui disparurent peu à peu. (V. Mén., t. I, Organisation communale, passim.). Quant aux amins des corporations de berrani, qui, cependant, rendaient de précieux services pour la surveillance de la population flottante, ils furent supprimés seulement par le décret du 18 août 1868, art. 3.

langée à la population européenne, et ne nécessite pas, par conséquent, une surveillance particulière (1).

Ainsi apparaît nettement la relation étroite existant entre la vie municipale et la fonction d'adjoint indigène. On peut dire que celle-ci diminue d'importance, au fur et à mesure que celle-là, en devenant plus intense, amène un mélange plus intime des deux populations européenne et indigène.

Cette loi domine aussi l'évolution du rôle des chefs indigènes du territoire de commandement ; mais les régions soumises à l'autorité militaire ont été appelées à la vie municipale beaucoup plus lentement et moins complètement que le territoire civil, parce qu'elles ne comprenaient pas comme lui de nombreux centres, ou tout au moins des agglomérations importantes et que leurs populations étaient presque exclusivement composées de tribus indigènes dont le genre de vie se prêtait mal à une véritable organisation municipale. Cependant celle-ci fut peu à peu introduite en territoire de commandement.

L'organisation de ce territoire était longtemps restée celle qu'avait tracée l'arrêté du 1er février 1844 ; elle comportait toujours des divisions, des subdivisions et des cercles ou circonscriptions de commandement ; auprès des premières étaient placées des directions des affaires arabes, et auprès des autres des bureaux arabes. L'administration des indigènes était confiée à des khalifas, des bach-aghas, aghas, caïds et cheikhs, réunissant dans leurs mains des pouvoirs assez étendus et relevant, par l'intermédiaire des bureaux arabes, du commandant supérieur de cercle (2).

Rien, dans tout cela, ne rappelait l'organisation municipale établie déjà sur de nombreux points du territoire.

Mais l'arrêté du 27 décembre 1866, en même temps qu'il donnait aux communes du territoire civil une constitution nouvelle, confiait au gouverneur général le soin d'appliquer

---

(1) V. Chapitre 1, Organisation et Recrutement.

(2) Circulaire du 31 mars 1867. — Mén., t. III, Affaires arabes, page 19.

progressivement les règles de l'administration civile au territoire de commandement (1). L'introduction de ces règles y avait d'ailleurs été préparée déjà par la répartition du territoire des tribus en douars-communes (2) ; elle fut amorcée par l'arrêté du 20 mai 1868 qui divisait le territoire militaire en communes mixtes et communes subdivisionnaires (3), et continuée par le décret du 24 décembre 1879 (4), qui, donnant au territoire civil une brusque extension, détachait des territoires militaires pour les placer immédiatement sous l'autorité civile, les territoires des tribus comprises dans les régions de colonisation et celles qui étaient limitrophes des territoires civils déjà constitués.

En attendant de pourvoir à l'organisation municipale des territoires ainsi annexés, on leur laissait l'organisation qu'ils possédaient sous l'autorité militaire ; les djemaas étaient conservées ou créées là où il n'en existait pas, et les chefs indigènes étaient maintenus en qualité d'adjoints municipaux des nouvelles sections (5). Une nouvelle série d'essais, tentés d'une part en Kabylie, d'autre part dans le reste de

---

(1) Décret du 27 décembre 1866, art. 16.

(2) Sénatus-Consulte du 22 avril 1863. Mén., t. II, Propriété, p. 186.

(3) Mén., t. III Communes, p. 93 et 94. — Les communes mixtes étaient celles où la population européenne se trouvait suffisamment importante par rapport à l'élément indigène ; les autres, celles où la population européenne était peu nombreuse ou nulle. Les premières étaient administrées par les commissions municipales, composées de fonctionnaires militaires et civils, et d'habitants européens, musulmans ou israélites, et ayant les mêmes attributions que les conseils municipaux des communes de plein exercice. Les secondes étaient, en quelque sorte, des communes fictives et constituaient de simples groupements de douars-communes qui, eux, étaient doués d'une vie municipale réelle, quoique réduite : ils comprenaient, en effet, une assemblée délibérante, la djemaâ, composée de notables et du caïd ou cheikh, président, avaient des biens propres, etc. V. Chapitre 1er, Organisation et Recrutement.

(4) Mén., t. III, Administration générale, p. 9.

(5) Décret du 24 octobre 1870, art. 3.

la région tellienne (1) aboutit à la création de nombreuses communes mixtes civiles, dotées chacune d'une commission municipale dont les membres indigènes étaient les anciens chefs, devenus les adjoints indigènes des douars ou des tribus qui formaient dès lors les sections des nouvelles unités administratives (2).

Ainsi, tout en s'agrandissant aux dépens du territoire de commandement, le territoire civil recevait une organisation municipale, qui ne laissait plus guère de place au rôle des chefs indigènes, rôle autrefois si étendu ; dès lors ces chefs indigènes, en entrant dans la nouvelle organisation, perdirent une partie de leurs anciennes attributions de commandement pour devenir de simples agents administratifs.

Pendant que s'accomplissaient l'extension et l'organisation du territoire civil, le territoire de commandement lui-même subissait une transformation. Par suite de l'application du sénatus consulte de 1853, le territoire de nombreuses tribus avait été fractionné en douars-communes pourvus dès lors chacun d'un caïd et d'une djemaa. Le régime municipal fut même étendu à celles des tribus non encore soumises aux opérations du sénatus consulte (3). Enfin, un arrêté du 13 novembre 1874 (4) supprima les communes subdivisionnaires, trop vastes pour être douées d'une vie municipale réelle et démembra leur territoire en communes indigènes, comprenant chacune plusieurs douars organisés de la même fa-

---

(1) Arrêté du 11 septembre 1871, Mén., t. III, communes, p. 101, arrêté du 24 novembre 1871, Mén., t. III, communes, p. 102. — Arrêté du 11 septembre 1873, Estoublon et Lefébure, Code de l'Algérie, p. 414.

(2) Arrêté du 22 juillet 1874, Estoublon et Lefébure, p. 437. — L'arrêté du 24 décembre 1875 (Estoublon et Lefébure, p. 477), supprime la dénomination de circonscription cantonale et la remplace par celle de commune mixte. Pour les arrêtés constitutifs de communes mixtes, V. Sautayra, Législation de l'Algérie, p. 151 et suiv.

(3) Décret du 24 décembre 1870.

(4) Estoublon et Lefébure, Code de l'Algérie annoté, p. 443.

çon que les douars des communes mixtes du territoire militaire.

Tout le territoire de l'Algérie (1) se trouve ainsi à l'heure actuelle, divisé en communes dont les quatre types (2) représentent les étapes successives de l'évolution vers l'assimilation complète avec la commune métropolitaine (3).

Dès lors, tous les indigènes, de quelque région qu'il s'agisse, se trouvent soumis au régime municipal et, même ceux du territoire de commandement et des territoires du sud, dépendent en partie de l'autorité civile (4).

En réalité, malgré cette unité apparente dans leur condition administrative, les indigènes ne sont pas soumis partout à un régime identique.

La vie municipale n'est effective que dans les communes

---

(1) Y compris les territoires du Sud.

(2) Au 1er janvier 1913 il existait : en territoire civil, 271 communes de plein exercice et 76 communes mixtes ; en territoire de commandement (département d'Oran) : 2 communes mixtes et 1 commune indigène ; et dans les territoires du Sud, 5 communes mixtes et 8 communes indigènes.

(3) Dans cette organisation municipale de l'Algérie, on n'a laissé subsister aucune trace des particularités locales, qu'il était cependant sans grand inconvénient de conserver. C'est ainsi que depuis 1873 la Kabylie a perdu ses franchises municipales ; de même, le M'Zab a été érigé en commune (commune indigène de Ghardaïa), dont les sections sont formées des sept villes de l'ancienne confédération et la tribu de Chambaâ-Berezga. (Arrêté du 28 septembre 1897, modifié par celui du 3 décembre 1907).

(4) « L'administration indigène du territoire militaire est devenue entièrement civile au sommet, sous la haute direction du gouverneur général. En effet, un décret du 6 avril 1882 (Estoublon et Lefébure, p. 575), a rendu au Gouverneur général civil l'autorité sur les indigènes du territoire de commandement qui lui avait été enlevée par le décret du 26 novembre 1881. Dans les circonscriptions elle est restée entre les mains du commandement militaire, mais en empruntant à l'organisation municipale civile ses traits principaux. » R. Tilloy (Op. cit., Affaires arabes, n° 87).

de plein exercice et les communes mixtes du territoire civil ; en territoire militaire, il existe de nombreuses régions où le sénatus consulte de 1863 n'a pas encore reçu son application (1) ; le territoire de la plupart des tribus n'y a pas été délimité, et, d'ailleurs, certaines d'entre elles sont obligées; par les conditions économiques du pays, de se déplacer et de gagner le nord ou le sud, suivant les saisons. Le nomadisme ne se prête qu'imparfaitement à la vie municipale réelle qui demande, avant toute autre chose, la fixité des populations.

D'autre part, un état social très arriéré et l'absence presque complète d'européens rendent indispensable, à l'égard de ces populations, une surveillance active, mais qui ne peut guère s'effectuer qu'indirectement. Là où nos procédés ordinaires d'administration ne pourraient qu'échouer, on en est encore réduit à faire presque de la diplomatie (2), et à recourir à l'intermédiaire de ces grands personnages qu'on a vu disparaître peu à peu dans le territoire civil.

Ainsi se trouve maintenue, dans l'administration des indigènes, cette dualité qui s'est affirmée dès le début de notre occupation (3) et qui se manifeste, au point de vue particulier qui nous occupe, par une dualité d'agents indigènes, les adjoints du territoire civil et les chefs des territoires de

---

(1) Parmi les régions où il n'a pas encore été procédé aux opérations du sénatus-consulte de 1863, citons : la commune mixte de Bou-Saâda (Alger) ; la commune mixte d'El-Aricha et la commune indigène d'Aflou (Oran) ; la commune mixte de Tébessa (Constantine) et les quatre territoires du Sud (sauf l'annexe de Biskra).

(2) « Malgré tout, l'antique unité de la tribu n'a pas entièrement disparu. Le souvenir de ces petits Etats indigènes n'est pas aboli. La rivalité des familles qui s'y disputaient la suprématie y entretient une agitation latente que la moindre étincelle pourrait allumer... On comprend donc que dans les tribus du Sahara il y ait encore place pour l'action gouvernementale et pénale, qui, en pays musulman où la direction ne se conçoit pas sans la coercition, sont indispensables à côté de l'action administrative. » F Dessoliers.

(3) Voir plus haut, page 17.

commandement (1). Mais il convient de remarquer tout aussitôt que l'introduction du régime municipal dans ces territoires a eu pour effet de réduire le rôle de certains chefs indigènes. En effet, comme on le verra, le caïd du territoire de commandement n'est plus, dans le douar ou la tribu qu'il dirige, qu'un simple agent administratif (2) ; quant au rôle politique il n'appartient plus qu'aux aghas et aux bach-aghas (3). Dès lors, on peut dire que la plupart des chefs indigènes ne sont que des agents administratifs; leur hiérarchie, autrefois si variée, s'est trouvée ramenée à deux catégories, d'une part celle des caïds, d'autre part celle des aghas et des bach-aghas (4), dont on a sans cesse tendu à réduire le nombre (5).

---

(1) Nous comprenons également sous cette rubrique : « territoires de commandement », les territoires du Sud qui, au point de vue de l'administration des indigènes, participent du même régime.

(2) Avec d'ailleurs des attributions plus étendues et plus variées que celles de son collègue du territoire civil. Voir plus loin, chapitre 2, Attributions, page 98.

(3) Voir chapitre 2, Attributions, page 96.

(4) Il convient d'y ajouter quelques caïds des caïds, ordinairement assimilés aux aghas. Quant aux khalifas, ils ont disparu depuis une quarantaine d'années ; un arrêté du gouverneur général, en date du 19 février 1868 (Estoublon et Lefébure, p. 34), mentionne encore les khalifas parmi les fonctionnaires algériens ayant droit au passage en 1re classe sur les paquebots faisant le service de la correspondance entre la France et l'Algérie.

(5) Déjà, en 1856, le gouverneur général, dans un rapport adressé au ministre de la guerre, signalait la nécessité de diminuer à la fois le nombre et les pouvoirs des chefs indigènes. L'obligation d'avoir de grands chefs indigènes « a cessé à mesure que notre domination, en se consolidant, nous a permis de supprimer tout intermédiaire entre l'autorité française et le chef de la tribu. Il a suffi pour atteindre ce résultat, sans froissement et sans oubli pour d'anciens services, d'une part, de ne point pourvoir aux commandements indigènes devenus vacants, et, d'autre part, de laisser à ceux des chefs importants encore en exercice un titre qui flatte leur amour-propre, tout en reportant à l'autorité française le pouvoir effectif dont ils étaient investis. On peut donc considérer aujourd'hui les caïds comme les seuls agents intermédiaires entre l'autorité française et les indigènes. » (Rapport au Ministre de la Guerre, p. 6.) — De

Il diminue d'ailleurs automatiquement, du fait même des rattachements successifs de portions de territoire militaire au territoire civil qui, lui, ne comporte qu'une seule catégorie d'agents indigènes : les adjoints (1).

C'est alors à ces fonctions plus modestes, quoique encore très utiles, que sont ramenés les chefs indigènes, lorsque les territoires où ils exerçaient leurs attributions viennent à passer du régime de commandement au régime civil. Alors qu'on estime que les populations indigènes ont atteint un état social suffisant pour se plier aux nouvelles formes administratives,

---

même, le baron Durrieu, dans une circulaire en date du 14 novembre 1868, adressée aux généraux commandant les divisions, disait : « Nous devons tendre, avec le temps et par suite des extinctions, à supprimer les fonctions de khalifa, bach-agha et agha, pour ne laisser subsister dans les trois provinces que des caïds et des cheikhs. » Document inédit. Enfin, des instructions plus récentes ont été adressées aux généraux commandant les divisions pour les inviter « à ne plus transmettre de propositions en vue d'élever des chefs indigènes aux fonctions d'agha titulaire d'un emploi, sauf dans le cas d'extinction parmi les aghas existant actuellement ». Circulaire inédite, du 12 novembre 1893.

(1) A l'heure actuelle, le territoire de commandement de l'Algérie du Nord est réduit à celui du département d'Oran, les territoires militaires des départements d'Alger et de Constantine ayant été annexés au territoire civil, à dater du 1er janvier 1913. (Arrêtés du 15 novembre 1912, *Bulletin officiel* 1912, p. 1060).

A titre d'indication, nous donnons les renseignements statistiques suivants, extraits du « Tableau général des communes de l'Algérie », publié par le Gouvernement général (édition de 1911), et mis en harmonie avec les dernières modifications territoriales résultant de l'application des arrêtés du 15 novembre 1912 :

	SUPERFICIE	POPULATION	
		MUNICIPALE TOTALE	INDIGÈNE
Territoire civil...	19.728.304 hect.	4.941.762 habit.	4.199.340
Territoire de commandement....	1.045.627 hect.	64.222 habit.	60.134
Territoires du Sud	36.754.924 hect.	486.585 habit.	481.052

il serait illogique de maintenir dans leur entier les pouvoirs des chefs indigènes, pouvoirs souvent assez étendus et qui se concilieraient mal avec les principes qui régissent l'organisation du territoire civil.

Pour les motifs que nous venons de donner, il semble qu'il soit peu utile d'étendre les limites de notre travail à l'étude approfondie de l'institution des chefs indigènes : en effet, leur nombre est relativement restreint et ira sans cesse en diminuant; d'autre part, la majorité d'entre eux sont des agents administratifs et sont considérés uniquement comme des adjoints indigènes ayant seulement des attributions plus variées et plus étendues que celles de leurs collègues du territoire civil.

Dans ces conditions, nous ferons de l'étude des adjoints indigènes du territoire civil (1), l'objet essentiel de notre travail, et nous nous bornerons, en ce qui concerne les chefs indigènes, à signaler les principales différences qui les distinguent des premiers.

(1) Les indigènes continuent à donner à leurs adjoints les dénominations anciennes de caïd (départements d'Oran et d'Alger), et de cheikh (Constantine). La première appellation se comprend aisément, les caïds étant autrefois les chefs des groupes de tribus qui, lors des rattachements des territoires militaires, conservèrent leur autorité en qualité d'adjoints indigènes. Mais celle de cheikh, particulière d'ailleurs au département de Constantine, paraît se justifier moins aisément puisque le cheikh n'était alors qu'un subordonné du caïd. (Voir plus loin, chapitre I[er] : Organisation). Nous croyons avoir trouvé la raison d'être de cette dénomination dans ce fait qu'autrefois, certaines grandes tribus ou même certains groupes de tribus de la province de Constantine avaient à leur tête des « grands cheikhs qui étaient, pour le rang et pour l'autorité, sur la même ligne que les caïds ». (Voir Tableau des Etablissements français dans l'Algérie en 1838, p. 31.) Enfin, en Kabylie, les adjoints indigènes sont appelés quelquefois « amin el oumena », chef des amins (l'amin étant lui-même chef de village), ou président de djemaâ ; cette dernière appellation est un reste du régime transitoire institué en Kabylie par l'arrêté du 11 septembre 1871, qui laissait l'administration des indigènes, sous l'autorité des chefs des cantons telliens, à la djemaâ dont le président devint, par la suite, l'adjoint indigène du douar.

CHAPITRE PREMIER

Organisation, recrutement et contrôle du personnel des adjoints indigènes

Section Première. — Organisation

Les adjoints indigènes du territoire civil forment en principe un corps unique ; mais quelques différences d'organisation distinguent les adjoints des communes de plein exercice de ceux des communes mixtes.

La situation des adjoints indigènes des communes de plein exercice est aujourd'hui régie par le décret du 7 avril 1884 (1) qui décide, dans son article 5, que de tels agents

(1) Estoublon et Lefébure, Code de l'Algérie, p. 630. — C'est à tort, croyons-nous, que M. R. Tilloy fait remonter seulement au décret du 27 décembre 1866 l'institution des adjoints indigènes des communes de plein exercice (R. Tilloy, op. cit., p. 194). — Nous avons dit dans notre introduction que, dès l'origine, l'administration des indigènes des villes avait pris un caractère municipal. Ce caractère s'est affirmé nettement par la présence d'indigènes dans les corps municipaux. Un arrêté du Gouverneur général du 23 avril 1835, décidait dans son art. 1er que dans chaque commune rurale il y aurait un maire et deux adjoints, dont l'un choisi parmi les indigènes (Mén., édit. 1853, p. 131). Les indigènes furent ensuite exclus des mumnicipalités par l'ordonnance royale du 28 septembre 1847, art. 16 (Mén., t. I, p. 83), mais le décret du 8 août 1854, art. 5. institua des *cheikhs* dans les communes *rurales* où se trouvait une agglomération de population musulmane. Les art. 6 et 10 de ce décret donnaient des attributions confiées aux cheikhs une énumera-

seront institués « dans les communes où la population indigène est *assez nombreuse* pour qu'il y ait lieu d'exercer à son égard une surveillance spéciale. » En réalité, ce n'est pas l'importance numérique absolue, ni même relative de la population musulmane qui dicte la création d'emplois d'adjoints indigènes dans ces communes, mais seulement sa situation topographique par rapport à l'élément européen (1). C'est ainsi que plusieurs communes, comprenant une population musulmane très nombreuse, n'ont pas d'adjoint indigène (2) ; d'autres, au contraire, en comptent plusieurs, placés chacun à la tête d'une section (3). Enfin, il arrive parfois que

---

tion qui a été reproduite par les décrets postérieurs. (Mén. op. cit.). Bien qu'ils fussent d'ailleurs placés sous l'autorité directe du préfet, du sous-préfet et de leurs délégués, ces agents avaient pour rôle d'assister le maire dans l'administration des indigènes. On doit donc les considérer comme les prédécesseurs immédiats des adjoints indigènes des communes de plein exercice.

(1) « Il est à remarquer que des adjoints indigènes sont institués dans presque toutes les communes de plein exercice comprenant un centre européen, où les deux éléments européen et indigène sont plus ou moins confondus, et des douars, exclusivement ou à peu près exclusivement peuplés d'indigènes. On met un adjoint indigène à la tête de chacun de ces douars. [Il n'est pas nécessaire qu'il y ait un douar constitué ; il suffit que la population musulmane soit suffisamment agglomérée et séparée de la population européenne. Tel est le cas de la commune de Constantine où il y a un adjoint indigène sans qu'il y ait de douar. (Note de l'auteur)]. Dans les villes où les deux éléments vivent côte à côte, il n'y a pas lieu à nomination d'adjoint indigène ; l'administration est assurée pour tous par la municipalité française et la police est faite par les agents de la police municipale, dont quelques-uns sont des indigènes. » E. Larcher, op. cit., t. I, p. 643.

(2) Citons, parmi les plus importantes : Alger (37.821 indigènes) ; Oran (17.737) ; Mostaganem (9.710) ; Sidi-bel-Abbès (6.944) ; Guelma (3.477) ; Bône (11.915), etc.

(3) C'est ainsi que la commune de Tizi-Ouzou possède cinq adjoints indigènes (douars Belloua, Betrouna, Maâtkas, Sik-ou-Meddoun, Beni-Zmenzer).

de petites communes, limitrophes les unes des autres, ont en commun un même adjoint indigène (1).

Il n'y a donc pas correspondance entre le nombre des adjoints indigènes et celui des communes de plein exercice. C'est ainsi qu'au 1er janvier 1913, il y avait 201 adjoints indigènes pour 271 communes de cette catégorie (2).

On n'a pas manqué de faire remarquer que la surveillance de la population musulmane, dans les villes où il n'existe pas d'adjoint indigène, était quelquefois difficile, et que la police en était assez mal faite. Pour atténuer les inconvénients de l'administration directe des indigènes, on a proposé le retour à d'anciens errements. « Sans songer à distraire de ces communes de plein exercice ou de ces villes, ces groupes indigènes distincts, mais faisant corps avec elles », il suffirait de les replacer sous la surveillance spéciale des amins si malencontreusement supprimés par le décret du 18 août 1868 (3).

La création des emplois d'adjoint indigène appartient au préfet, qui statue sur les propositions des autorités locales. L'arrêté de création détermine en même temps la résidence et le traitement de ces agents (4).

« En cas d'absence ou d'empêchement, l'adjoint indigène est remplacé, sur la proposition du maire, par un conseiller municipal indigène ou, à défaut, par un notable habitant indigène par le préfet (5). »

---

(1) Tel est le cas des communes de Fleurus, Assi-Ameur, Assi-ben-Okhba, Assi-bou-Nif et Arcole (département d'Oran), qui ont un même adjoint. De même, les communes d'Aïn-el-Turck, Bou-Sfer et El-Ançor (même département).

(2) Alger, 95 ; Oran, 50 ; Constantine, 56. Statistique inédite du Gouvernement général.

(3) Tel était le vœu formulé par la Commission des réformes administratives instituée en 1902 au Gouvernement général. Voir: 1re Sous-commission : Organisation administrative communale, p. 6. Alger. Jourdan édit., 1902.

(4) Décret du 7 avril 1884, article 5.

(5) Même décret, article 6 in-fine.

Tandis qu'en commune de plein exercice l'institution d'un adjoint indigène n'est motivée que par des considérations de fait, et demeure, en quelque sorte, facultative, cette institution revêt, en territoire de commune mixte, le caractère d'une véritable nécessité (1).

En effet, dans l'esprit des rédacteurs du décret du 20 mai 1868, les douars-communes créées par application du sénatus consulte du 22 avril 1863 devaient former des sections, dont la personnalité demeurait indépendante de celle de la commune mixte ou de la commune subdivisionnaire ; dans ces dernières, les douars constituaient de véritables petites communes indigènes, ayant un budget spécial figurant en annexe au budget communal (2). Dans cette conception, le rôle de l'adjoint indigène (alors le caïd ou le cheikh président de la djemaa) devait se rapprocher de celui d'un maire.

Sans doute cette conception du douar-commune disparut avec les communes subdivisionnaires ; mais s'il serait aventureux de vouloir considérer aujourd'hui encore le douar de commune mixte comme une véritable commune, on doit cependant reconnaître que cette fraction territoriale n'en a pas moins conservé une certaine personnalité. « Il ne faut pas hésiter à affirmer que, dans les communes mixtes, les douars constituent une véritable unité administrative... Ils sont plus qu'une section de commune, plus aussi que les douars des communes de plein exercice... Il est tout à fait exact de rapprocher le douar dans la commune mixte de ce qu'était la

(1) Rappelons que les adjoints indigènes des communes mixtes tirent leur origine à la fois de l'arrêté du 20 mai 1868, art. 56, qui donnait à chaque douar constitué une djemaâ présidée par le caïd ou le cheikh, et du décret du 24 décembre 1870 qui décidait dans son art. 3 que les chefs indigènes existant dans les tribus rattachées au territoire civil continueraient à y exercer leur autorité à titre d'adjoints municipaux. La dénomination d'adjoints indigènes n'est apparue que dans les arrêtés constitutifs des communes mixtes, pris en suite de l'arrêté du 22 juillet 1874. (Voir plus haut: Introduction, page 22.)

(2) Arrêté du 20 mai 1868, art. 66.

commune dans le canton de la loi de l'an III, et même de ce qu'était l'arrondissement de la loi de pluviôse an VIII. Et le nom de douar-commune qui lui est souvent donné est, à ce point de vue, bien trouvé. » (1)

Le douar de commune mixte étant une unité administrative, son organisation doit nécessairement comporter à côté d'une assemblée délibérante, un agent administratif (2) ; cet agent, c'est l'adjoint indigène.

Dès lors, il semblerait qu'il dût exister dans les communes mixtes autant d'adjoints indigènes qu'il y a de douars-communes.

En réalité, la rigueur du principe a dû fléchir devant des considérations d'opportunité. Dans le but de remédier à la situation des agents les moins favorisés au point de vue de leur rétribution, une circulaire du gouverneur général, en date du 13 avril 1905 (3) a sensiblement diminué le nombre des postes d'adjoint indigène « de manière à augmenter l'importance de la part d'impôt (4) dont bénéficieront les agents restant en fonctions. » On a ainsi réuni sous l'autorité d'un même agent, deux ou plusieurs douars contigus. Il va sans dire que ces réunions, prononcées par de simples décisions du gouverneur général, ne peuvent avoir pour conséquence de fusionner en une seule unité administrative les divers douars qui en font l'objet. Les douars-communes sont en effet créés par des arrêtés du gouverneur général pris en conseil de gouvernement, et ils ne pourraient être supprimés qu'en la même forme (Loi du 26 avril 1887). Chacun d'eux conserve donc sa personnalité, ses biens propres, sa djemaa, et son représentant particulier au sein de la commission munici-

(1) E. Larcher. Traité de Législation algérienne, t. 1, p. 672.

(2) Telle est, en effet, la règle suivie dans l'organisation administrative française, règle qui, à de rares exceptions près, donne toujours un agent et une assemblée à chaque unité administrative.

(3) V. Estoublon et Lefébure. Supplément 1905, p. 49. V. plus loin : Conclusions.

(4) V. plus loin, Chapitre III : Rétribution.

pale de la commune mixte (1) ; mais il n'y a plus qu'un adjoint indigène pour l'administration de tout le groupe. C'est ainsi qu'au 1er janvier 1913, il existait seulement 857 adjoints indigènes pour 1.015 douars de commune mixte du territoire civil. Quand la circulaire de 1905 aura atteint son plein effet, le nombre de ces agents sera ramené à 830 environ.

La mesure édictée par cette circulaire n'apporte pas toujours un remède suffisant à une situation qui provient du mode même de rétribution des adjoints indigènes des communes mixtes (2) ; bien plus, en voulant améliorer le sort de ces agents, elle nuit parfois à la bonne administration de leurs circonscriptions en groupant sous l'autorité d'un seul chef des douars dont la pauvreté tient souvent à leur nature forestière et qui sont d'autant plus difficiles à surveiller.

Sans doute, il convient de remarquer que, pour la surveillance du douar ainsi « rattaché » à celui dont il était le chef, l'adjoint indigène est, en fait, ordinairement assisté d'un membre de djemaa ; mais l'on ne peut exiger toute l'activité qu'il serait cependant désirable, d'un notable non investi de l'autorité et du prestige de l'adjoint indigène et qui exerce ses fonctions sans recevoir de rétribution.

La superficie territoriale et la population confiées à la surveillance d'un adjoint indigène de commune mixte sont très variables; on peut les évaluer en moyenne à 10.000 hectares et 2.700 habitants, mais il n'est pas rare de trouver des douars ou groupes de douars dont la superficie et la population atteignent des chiffres beaucoup plus élevés (3).

L'adjoint indigène est, en cas d'absence ou d'empêchement,

---

(1) Voir plus loin, Chapitre II : Attributions.

(2) Voir Chapitre III : Rétribution.

(3) Parmi les douars importants, citons, au hasard : Douar Beni-Oughlis (commune mixte de la Soummam) : 7.064 hectares et 18.772 habitants ; douar Metkaouak (commune mixte de Barika) : 105.860 hectares et 3.507 habitants ; douar-commune Megada (commune mixte de Khenchela), zone tellienne et zone saharienne : 393.484 hectares et 5.133 habitants.

remplacé par un notable du douar, ordinairement membre de la djemaa, désigné à cet effet par le préfet (1).

L'administration des indigènes du territoire de commandement comporte encore, comme nous l'avons indiqué dans notre introduction, toute une hiérarchie de chefs indigènes : mais la véritable cheville ouvrière de cette organisation, c'est le caïd, préposé à l'administration de la tribu ou du douar et qui joue dans les communes mixte et indigène du territoire militaire, le même rôle que l'adjoint indigène dans la commune mixte du territoire civil.

On peut lui assimiler le « cheikh indépendant » (2), chef placé à la tête d'une fraction qui, pour des raisons diverses, n'est rattachée à aucune tribu ; le cheikh indépendant a toutes les attributions et les prérogatives du caïd. Cette catégorie d'agents a été considérablement réduite par une décision du 17 mai 1909 (3) qui a transformé en caïdats les cheikhats indépendants du territoire de Touggourt. Il existait encore, en 1912, quelques cheikhs indépendants, notamment dans la commune indigène de Tébessa.

Le caïd (4) est toujours secondé par un khalifa qu'il choisit lui-même, mais qui doit être agréé par l'autorité supérieure ; le khalifa exerce, en l'absence du caïd, toutes les attributions dévolues à ce chef indigène.

La superficie des tribus quoique très variable (5) atteint ordinairement plusieurs dizaines, quelquefois même plu-

(1) Arrêté du 11 septembre 1895, article 8.

(2) A notre connaissance, il n'en existe que dans le Sud constantinois.

(3) Voir *Bulletin officiel* 1909, p. 750.

(4) Il y avait, au 1er janvier 1913, 207 caïds (Statistique inédite).

(5) Citons, comme chiffres extrêmes : Tribu de Ghassoul (commune mixte de Géryville), 5.000 hectares et 496 habitants ; tribu des Ouled-Zekri (commune indigène de Biskra) : 1.080.000 hectares et 19.769 habitants.

sieurs centaines de milliers d'hectares ; aussi le caïd a-t-il sous ses ordres des cheikhs (1), ou chefs de fraction qui représentent son autorité et l'assistent dans l'exercice de ses attributions.

« Plusieurs tribus groupées peuvent former un grand caïdat, un aghalik ou un bach-aghalik. Leurs chefs portent alors le titre, suivant le cas, de caïd des caïds, d'agha ou de bach-agha. Le titre ne donne pas toujours droit à des fonctions ; il peut n'être qu'honorifique. Dans ce dernier cas, les caïds des tribus relèvent directement du commandement local : lorsque le titre s'accompagne d'attributions effectives, il établit un échelon intermédiaire entre le commandement local et les caïds qui n'en restent pas moins directement responsables vis-à-vis de l'autorité des ordres que celle-ci a donnés. Dans ce cas, le rôle des grands chefs se borne la plupart du temps à des transmissions (2).

« Le bach-agha et l'agha peuvent, en même temps, conserver le commandement d'une tribu comme caïd, comme aussi tout caïd peut être élevé, à titre honorifique, au rang de caïd des caïds, d'agha ou de bach-agha sans exercer de commandement ailleurs que sur la tribu à la tête de laquelle il est placé (3).

« Ainsi le caïd de la tribu demeure la base de l'organisation administrative. Les autres groupements sont plutôt d'ordre politique ou économique. » (4)

Dans le même esprit qui a inspiré la circulaire du 13 avril 1905 sur les groupements de douars dans les communes mixtes du territoire civil, on a songé quelquefois à réunir, sous

---

(1) Il en existait plus d'un millier à la date du 1er janvier 1913. (Statistique inédite.)

(2) Quelquefois, au contraire, il comprend aussi la surveillance politique de plusieurs tribus. (Voir plus loin, chapitre II : Attributions.

(3) En 1913 il n'existait plus, pour tout le territoire de commandement, que 2 bach-aghas, 5 aghas et 2 caïds des caïds. Parmi les caïds il existait 1 agha et 1 caïd des caïds honoraires.

(4) Document inédit du Gouvernement général.

l'autorité d'un même chef, les tribus où la part d'impôt du caïd était reconnue notoirement insuffisante. Mais il n'a pas été donné suite à ce projet dont la réalisation aurait entraîné les conséquences les plus fâcheuses pour la bonne administration et la sécurité de ces territoires, ordinairement très étendus et habités par une population nomade et clairsemée.

Section II. — Recrutement

A. — *Conditions d'aptitude*

Les conditions d'aptitude exigées des candidats aux emplois d'adjoint indigène peuvent être divisées en deux catégories : 1° celles qui sont déterminées d'une façon précise et dont l'appréciation ne soulève guère de difficultés (on verra que ce sont en principe, les conditions exigées des conseillers municipaux musulmans) ; 2° celles qui sont laissées à l'appréciation des autorités chargées de fournir les propositions ou de procéder à la nomination : ce sont les conditions de notabilité, de fortune, etc....

Ces dernières, qui ont toujours été requises et qui sont exigées à l'heure actuelle de tous les postulants, sont du reste les plus importantes ; mais les premières seules ont soulevé une question intéressante au point de vue juridique.

Nous examinerons successivement ces deux catégories de conditions.

On chercherait vainement un texte *organique* déterminant les conditions de capacité à remplir par l'adjoint indigène de la commune de plein exercice ; le décret du 7 avril 1884 est muet à cet égard, il se borne à autoriser le choix de ces agents en dehors du conseil municipal et de la commune (1).

Le décret du 27 décembre 1866 était à la fois plus précis

(1) Article 5.

et plus exigeant. Comme il faisait siéger les adjoints indigènes au conseil municipal, au même titre que les autres adjoints (1), on pouvait en inférer que ces agents, bien que d'ailleurs ils pussent être pris hors du conseil et même de la commune (2), devaient remplir les conditions exigées à cette époque des conseillers municipaux musulmans (3).

Cette disposition ne figure plus dans le décret du 18 août 1868, ni dans celui, actuellement en vigueur, du 7 avril 1884. Bien mieux, ce dernier texte (art. 5-2°) exclut formellement de l'assemblée municipale les adjoints indigènes pris hors de son sein ou de la commune.

Il semble qu'on doive approuver cette disposition du législateur de 1884 (4). Désormais, le préfet qui a la nomination des adjoints indigènes, ne saurait faire entrer un fonctionnaire à sa désignation dans une assemblée dont tous les membres tiennent leurs pouvoirs de l'élection.

Mais en même temps c'est une invitation indirecte (5) adressée à l'autorité, qui a d'ailleurs tout intérêt à assurer le

---

(1) Décret du 27 décembre 1866, article 7.

(2) Même décret, article 6.

(3) Sauf, bien entendu, quand ils étaient pris hors de la commune, la condition de résidence.

(4) Mais pas entièrement toutefois. (V. plus loin, chapitre II : Attributions, page 109.

(5) Mais c'est tout au plus une invitation. Le gouverneur général a d'ailleurs eu plusieurs fois l'occasion de rappeler aux préfets qu'ils pouvaient porter leur choix sur d'autres candidats que sur des conseillers municipaux : « Il n'entre nullement dans ma pensée de restreindre le droit de nomination que vous ont conféré les dispositions du décret du 7 avril 1884 dont l'art. 5 prévoit que les adjoints indigènes peuvent être pris en dehors du conseil et même en dehors de la commune. En vue d'assurer aux adjoints des communes de plein exercice une influence plus grande, il se peut qu'un de mes prédéceseurs ait, dans un cas d'espèce, préconisé le choix des chefs de douars parmi les membres de l'assemblée municipale. On ne saurait cependant en inférer qu'il ait voulu édicter des prescriptions contraires aux dispositions du décret du 7 avril 1884. Il vous appartient donc de vous prononcer en toute liberté à cet égard ». (Lettre au préfet d'Oran, 14 novembre 1905.)

plus de prestige possible à ses agents, de porter son choix de préférence sur des hommes déjà investis de la confiance de leurs coreligionnaires.

C'est ainsi qu'en 1913 plus de la moitié des adjoints indigènes des communes de plein exercice joignaient à leurs fonctions le mandat de conseiller municipal (1). Mais il va de soi que les deux situations restent légalement indépendantes, et que l'une d'elles peut venir à disparaître sans porter atteinte à l'autre : un adjoint indigène, non réélu conseiller municipal, demeure cependant adjoint indigène (2) ; inversement, un adjoint indigène qui perd ses fonctions, conserve son siège au conseil municipal, sauf dans le cas où la perte de sa situation, conséquence par exemple d'une révocation, aurait été provoquée par des faits délictueux entraînant son incapacité électorale ou son inéligibilité.

Ainsi donc, en principe, aucune condition d'aptitude n'est requise des candidats aux fonctions d'adjoint indigène de commune de plein exercice.

Dès lors, il n'y aurait aucun empêchement légal à confier ces fonctions à un indigène qui ne pourrait pas requérir son inscription sur la liste des électeurs musulmans, ou qui serait atteint d'une incapacité entraînant sa radiation de cette liste.

Mais en pratique, et dans un but d'uniformité (3), on exige des candidats aux fonctions d'adjoint indigène de commune de plein exercice les conditions requises des adjoints indigènes des communes mixtes.

Ce n'est pas à dire qu'il existe un texte déterminant les conditions que doivent remplir les adjoints indigènes dans ces dernières communes ; mais, comme on le verra plus loin,

---

(1) Parmi les 201 adjoints de commune de plein exercice en fonctions au 1er janvier 1913, 108 étaient en même temps conseillers municipaux.

(2) Voir plus loin, page 61.

(3) Fréquemment, en effet, et par le jeu de mutations, des adjoints indigènes de commune de plein exercice sont appelés à exercer leurs fonctions dans une commune mixte, et réciproquement.

ces agents ont, en fait, toujours été désignés par les arrêtés constitutifs des communes mixtes pour représenter leur section au sein de la commission municipale (1). Or, l'art. 6 de l'arrêté du 20 mai 1868, modifié par l'arrêté du 24 novembre 1871 (2), dispose que les membres français et indigènes de l'assemblée municipale de la commune mixte doivent être choisis parmi les habitants de la circonscription « remplissant les conditions exigées pour faire partie des conseils municipaux en Algérie (3). » Comme on le sait, ces conditions, pour les conseillers municipaux indigènes, sont déterminées, à l'heure actuelle, par le décret du 7 avril 1884, articles 2 et 3.

Il semblerait donc, suivant la règle de fait ainsi établie, que tous les adjoints indigènes, aussi bien ceux des communes de plein exercice que ceux des communes mixtes, dûssent remplir les conditions suivantes : 1° être âgés de 25 ans; 2° avoir 3 années de résidence dans la commune; 3° se trouver dans l'une des situations suivantes : être propriétaires fonciers ou fermiers d'une propriété rurale, être employés de l'Etat, du département ou de la commune, être membres de la Légion d'honneur, décorés de la médaille d'honneur ou d'une médaille commémorative donnée ou autorisée par le gouvernement franais, ou titulaires d'une pension de retraite ; enfin 4° être inscrits sur la liste des électeurs musulmans de la commune (4).

---

(1) Voir chapitre II : Attributions. — Voir également circulaire du 8 décembre 1882, Estoublon et Lefébure, p. 386, en note.

(2) Estoublon et Lefébure, p. 386.

(3) Poursuivant l'assimilation avec le système fonctionnant en commune de plein exercice, le décret du 12 avril 1887, modifie par son art. 1er l'art. 7 du décret du 24 novembre 1871 et dispose que les membres des commissions municipales des communes mixtes sont nommés pour quatre ans et renouvelés intégralement, etc.... (Estoublon et Lefébure, p. 727.)

(4) Rappelons que, contrairement à la règle suivie pour les citoyens français, l'indigène musulman qui réunit les conditions énumérées par le décret de 1884 n'est pas inscrit d'office sur la liste électorale ; il doit requérir lui-même son inscription ; d'autre part, il n'est éligible que s'il figure sur cette liste.

Mais l'obligation de la capacité ainsi imposée aux candidats aux emplois d'adjoint indigène demeure en réalité tout à fait platonique. Si l'on exige rigoureusement que la première condition soit remplie et si l'on accorde une assez grande attention à l'observation de la troisième (1), il n'en est pas de même des deux autres.

Tout d'abord, il est à remarquer que l'obligation de figurer sur les listes électorales des électeurs musulmans ne saurait être exigée des candidats habitant les communes mixtes, puisque l'électorat musulman ne fonctionne pas dans cette catégorie de commune ; mais, même pour ceux qui résident en commune de plein exercice, on ne s'inquiète jamais de savoir s'ils justifient de leur inscription sur cette liste ; du moins nous pouvons affirmer qu'il n'existe aucune instruction prescrivant aux autorités locales, chargées de fournir les propositions, de s'assurer que le candidat remplit bien cette condition.

Quant à la résidence, elle n'est pas, en fait, exigée des candidats : l'administration la juge d'ailleurs insuffisante et elle considère plutôt l'origine du postulant ; la résidence ne prend de valeur à ses yeux que si elle s'accompagne d'attaches très sérieuses avec la localité, et notamment de la naissance. Souvent même cette obligation de résidence est rigoureusement écartée, notamment lorsque les circonstances exigent que l'on fasse appel à un candidat ou à un agent étranger à la région (2).

Ce qui précède peut s'appliquer à la nomination des caïds des communes mixtes du territoire de commandement ; ces communes sont, en effet, organisées à peu près de la même façon que celles du territoire civil et leurs commissions municipales comprennent à la fois des membres français élus (3) et les caïds des tribus composant les sections de la com-

(1) Voir plus loin, page 43.
(2) Voir plus loin, page 49.
(3) Décret du 7 avril 1884, article 7.

mune, renouvelés à ce titre tous les quatre ans (1). Ces caïds doivent donc, semble-t-il, tomber sous le coup des dispositions de l'article 6 de l'arrêté du 20 mai 1868, modifié par l'arrêté du 24 novembre 1871, et remplir les conditions exigées des indigènes pour faire partie des conseils municipaux.

Mais il ne nous paraît pas qu'on puisse soumettre à ces dispositions les caïds des communes indigènes; sans doute, ils représentent les sections indigènes au sein de la commission municipale, mais aucun texte ne précise qu'ils doivent être assimilés, au point de vue des conditions à remplir, aux caïds ou aux adjoints indigènes des communes mixtes (2).

Quoi qu'il en soit, la règle posée pour les adjoints indigènes et les caïds des communes mixtes, et appliquée en fait, à ceux des communes de plein exercice, n'est nullement observée. Or, si l'on remarque que l'absence d'une seule des conditions énumérées plus haut entraîne pour un indigène musulman la perte de l'éligibilité (3) au conseil municipal et même de l'électorat, on doit constater que beaucoup de nos adjoints indigènes, ou tout au moins un certain nombre de ceux des communes mixtes dont on est en droit d'exiger les mêmes conditions de capacité que des conseillers munici-

---

(1) Décret du 12 avril 1887, art. 1er. Estoublon et Lefébure, p. 727.

(2) Toutefois, en fait, et par application du décret du 12 avril 1887, qui est cependant spécial aux communes mixtes, il est procédé tous les quatre ans au renouvellement des membres des commissions mumnicipales des communes indigènes. (Voir E. Larcher, op. cit., t. I, p. 676.)

(3) C'est ainsi que le Conseil d'Etat a annuelé l'élection, comme membre d'un conseil municipal, d'un indigène musulman qui n'était pas domicilié dans la dite commune depuis 3 ans au moins. Conseil d'Etat, 29 avril 1887. *Revue Algérienne et Tunisienne de législation et de jurisprudence* 1890, t. II, p. 299.

paux musulmans, ont été nommés irrégulièrement et que leur nomination pourrait être annulée !

Signalons, en passant, qu'il n'y a pas incompatibilité entre les fonctions d'adjoint indigène et la qualité de citoyen français, acquise par un indigène musulman. Il y a peut-être quelques inconvénients à confier ces fonctions à un musulman que sa « naturalisation » prive ordinairement de la confiance de ses coreligionnaires, mais il n'y a certainement pas d'empêchement d'ordre légal.

En outre des conditions énumérées plus haut, les candidats aux fonctions d'adjoint indigène doivent justifier d'une honorabilité, d'une situation de fortune et d'une influence suffisantes; ces conditions ne sont prévues par aucun texte organique, mais elles ont fait l'objet de nombreuses circulaires ; c'est aux autorités locales, chargées de fournir des propositions à l'autorité qui nomme les agents, d'apprécier si les postulants remplissent bien ces conditions.

Les deux premières s'expliquent aisément et ne demandent pas de bien longs développements; il convient seulement de remarquer que l'honorabilité (1) des agents de l'autorité s'impose plus qu'ailleurs en pays indigène où nous voulons faire perdre jusqu'au souvenir du régime turc, et de ses exactions. Pour les mêmes raisons, il importe que nos adjoints indigènes conservent la plus entière indépendance vis-à-vis de leurs administrés, et cette indépendance, que ne peut assurer à elle seule une rétribution trop souvent médio-

(1) La circulaire du 29 décembre 1900 (*Bulletin officiel* 1900, p. 1090), prescrit de joindre au dossier du candidat un extrait du casier judiciaire (*Bulletin*, n° 2).

cre, on ne saurait la demander qu'à des hommes possédant des ressources personnelles suffisantes (1).

La troisième condition est de beaucoup la plus importante, et c'est celle qui a donné lieu aux instructions les plus nombreuses ; l'influence dont jouit l'agent indigène sur ses administrés reste, en effet, comme aux premiers temps de l'occupation, à la base de l'institution, et demeure sa justification ; nous sommes encore loin du jour où nous pourrons administrer directement les populations indigènes et nous passer d'intermédiaires pris dans leur sein. « C'est ici le grand écueil du gouvernement d'une nation très différente par sa langue et par son esprit de celle qui l'a soumise. Nous ne pouvons l'atteindre qu'avec l'aide de quelques-uns des siens.... Nous ne pouvons mouvoir ce corps inerte qu'en le saisissant avec gêne et avec peine par les membres qui s'offrent à notre prise et qui, dans une tension douloureuse, attirent à nous le reste. » (2)

Sans doute, dans la majeure partie du territoire de l'Algérie, le choix de ces agents a cessé d'être uniquement un choix politique ; il n'a conservé ce caractère que dans les régions du Sud ; mais, partout, la bonne administration de nos sujets exige qu'on leur donne comme chefs des hommes investis de leur confiance, car l'on sait tous les effets qu'on doit encore attendre en pays indigène, du prestige attaché à un nom ancien et vénéré (3).

A cet égard, Bugeaud avait tracé, dans sa circulaire du

---

(1) « C'est discréditer notre autorité que de prendre pour intermédiaire, dans nos relations avec la population indigène, des hommes sans surface, ou sans moyens d'existence assurés en dehors de leurs émoluments. » Circulaire du 29 décembre 1900, *Bulletin officiel* 1900, p. 1090.

(2) R. Aynard. L'œuvre française en Algérie, page 231. Paris. Hachette, 1912.

(3) On trouve encore dans le département de Constantine, des chefs indigènes dont les aïeux ont exercé de père en fils, et même déjà sous le régime turc, les fonctions de caïd des tribus sahariennes. (V. Tableau..., en 1838, page 33.)

17 octobre 1844 (1), une ligne de conduite dont le moment ne semble pas encore venu de s'écarter. « Il nous faut nous servir des hommes qui sont en possession de l'influence sur les tribus.... La naissance exerce encore un grand empire chez les indigènes ; si elle ne doit pas être l'unique cause de notre préférence, elle doit toujours être prise en sérieuse considération. Eloigner du pouvoir les familles influentes serait s'en faire des ennemis dangereux ; il vaut beaucoup mieux les avoir dans le camp qu'en dehors. La noblesse arabe a beaucoup de fierté et de prétentions. Si on l'éloignait du pouvoir, elle ne manquerait pas de s'en faire honneur aux yeux des fanatiques de religion et de nationalité. Le meilleur moyen est d'annuler ou de diminuer son prestige, c'est-à-dire de la faire servir à nos desseins. MM. les commandants des provinces et des subdivisions comprendront aisément toute l'importance de ces choix; ils ne sauraient trop consulter à cet égard l'opinion publique des tribus. »

L'on peut dire que toutes les circulaires postérieures se sont inspirées de ces principes. Mais depuis l'époque où Bugeaud adressait ces recommandations à ses officiers, les circonstances ont changé ; les grands commandements ont disparu avec l'obligation de recourir à des hommes de combat; d'autre part, les emplois de chefs indigènes se sont multipliés et il aurait été bien difficile de pourvoir chacun d'eux d'un personnage de grande famille ; enfin de nouvelles nécessités sont apparues, d'ordre uniquement administratif, obligeant à choisir moins des hommes très influents que des hommes jouissant de la confiance de leurs coreligionnaires et connaissant bien leurs intérêts (2).

Aussi bien, aujourd'hui, si l'on s'attache encore à l'influence, ce n'est plus dans un intérêt politique (3), mais seu-

(1) Ménerville, op. cit., édition de 1853 : Affaires arabes, p. 22.

(2) Voir chapitre II : Attributions.

(3) Cet intérêt politique ne peut plus guère apparaître que dans des circonstances critiques, comme cela s'est produit en 1870, sitôt après la proclamation de la République. Le général Durrieu,

lement dans un but de bonne administration, et l'on se contente, aisément, d'une influence toute locale. Ce n'est pas à dire d'ailleurs qu'en manière de réaction contre des pratiques longtemps suivies, on doive ou l'on puisse même écarter des fonctions assez modestes aujourd'hui, de chefs indigènes, les personnages jouissant encore d'une grande influence sur leurs coreligionnaires, notamment les personnages ayant un caractère religieux ; on a même quelquefois recommandé de susciter leur candidature (1). Mais il suffit, à l'ordinaire,

---

gouverneur général par intérim, prescrivit aux préfets et aux généraux de prendre les grands chefs indigènes comme intermédiaires pour rassurer les populations émues par le changement de gouvernement et qui donnaient des signes d'inquiétude : « Veuillez parler et au besoin écrire aux chefs importants de la province sous vos ordres ; ranimez leur confiance, soutenez leur attitude. Dans les moments difficiles la masse des gens jette toujours les yeux sur ceux qui sont à la tête ; en maintenant la ferme confiance des principales familles, en ne négligeant rien pour nous attacher les individualités marquantes, nous exercerons indirectement sur la masse une action utile au maintien de la tranquillité du pays. » Circulaire du 25 novembre 1870. Document inédit du Gouvernement général.

(1) Tel est l'objet d'une circulaire inédite, en date du 4 juin 1898, par laquelle le gouverneur général Lépine prescrivait aux trois généraux et aux trois préfets de n'écarter des propositions qu'ils lui soumettraient ni les personnages ayant un caractère religieux, ni les indigènes appartenant à des familles de djouad ou de chorfa, sous prétexte que leurs ancêtres auraient pris une part active aux diverses insurrections de la période de la conquête... « Les personnages religieux qui, en réalité, exercent seuls une influence sérieuse sur leurs coreligionnaires, se tiennent à l'écart de notre administration et maintiennent cet état d'esprit hostile de nos sujets musulmans qui se manifeste en diverses circonstances. Nos lois et nos règlements sont mal interprétés, la sécurité dans les tribus est parfois compromise et nos agents indigènes impuissants, sans considération, sans prestige, se heurtent à des difficultés de tous les instants lorsque, pénétrés de leurs devoirs, ils ne se plient pas aux exigences de ceux qui dirigent les populations qu'ils ont mission d'administrer... Je me propose de ne placer à la tête des tribus et douars que des indigènes ayant déjà une réelle influence héréditaire sur leurs coreligionnaires, ou des notabilités jouissant d'un prestige incontesté dans les sections communales qu'ils seraient appelés à administrer. »

que le candidat soit connu et estimé dans le milieu qu'il est appelé à administrer, et, à proprement parler, il s'agit moins ici d'influence véritable que de notabilité ; c'est pourquai il est prescrit aux autorités locales de porter toute leur attention sur l' « origine » des postulants et de n'établir, en principe, de propositions qu'en faveur de ceux qui ont des attaches très solides avec le douar ou la tribu dont ils briguent l'administration ; aussi la simple résidence n'est-elle pas considérée comme suffisante et l'on exige d'ordinaire que le futur adjoint indigène soit né, sinon dans la section, tout au moins dans la commune. Cette condition est, de toutes, celle qui a fait l'objet des instructions les plus nombreuses et les plus précises ; citons parmi les principales celles du 11 mars 1864 (1), du 8 décembre 1882 (2), du 10 février 1892 (3), et du 20 décembre 1900 (4).

---

(1) « Je décide qu'à l'avenir les cheikhs de la division de Constantine et les caïds des divisions d'Oran et d'Alger seront toujours pris parmi les indigènes de la tribu ou fraction de tribu dans laquelle sera vacant l'emploi auquel il s'agira de pourvoir. » Maréchal Pélissier. Document inédit.

(2) « ... L'adjoint indigène doit avoir, autant que possible, sa résidence sinon dans le douar même, au moins dans la commune mixte. » Estoublon et Lefébure, p. 386, en note.

(3) « Les adjoints indigènes sont trop souvent choisis en dehors du groupe (douar ou tribu) qu'ils sont appelés à administrer. C'est là une pratique qui, sans offrir aucun avantage, nous aliène l'esprit de la population indigène ; elle est d'ailleurs contraire aux instructions données par mes prédécesseurs. En 1861, c'est-à-dire à une époque où la pacification de l'Algérie n'était pas encore complète, où il fallait tenir compte de certaines nécessités politiques, et se préoccuper surtout de l'intérêt de notre domination, le Maréchal Pélissier déclarait déjà qu'il voyait de graves inconvénients à enlever à une tribu la satisfaction de fournir son propre chef. Ces inconvénients sont encore plus marqués aujourd'hui, après une longue période de calme ; aucune raison politique ne nous impose, dans la situation actuelle, l'obligation de déroger à ce principe si sage, qui consiste à choisir les chefs indigènes sur place. Je désire donc qu'il soit rigoureusement observé à l'avenir, en territoire civil, comme il l'est en territoire de commandement. » Document inédit.

(4) « Il est indispensable... de choisir autant que possible l'ad-

Le choix de l'adjoint indigène parmi les hommes du douar demeure ainsi la règle, et cette pratique doit être pleinement approuvée (1) parce qu'elle respecte les textes qui imposent à ces agents comme aux conseillers municipaux une résidence de plusieurs années dans la commune, et parce qu'elle demeure dans la logique du système administratif qui fait des adjoints indigènes de communes mixtes les représentants nés de leurs sections au sein de la commission municipale (2).

Malheureusement, cette règle comporte des exceptions assez nombreuses, imposées par les circonstances. Sans parler des cas où le simple jeu des mutations amène dans un douar un adjoint indigène qui n'en connaît ni les habitants, ni les intérêts, et qui ignore même parfois la langue de ses administrés, il arrive assez fréquemment que l'absence de candi-

---

joint indigène dans la circonscription dont la surveillance lui est confiée. L'étranger placé à la tête d'une tribu dont il ne connaît pas suffisamment le territoire et les habitants, dont quelquefois il ne comprend pas le dialecte particulier, est rarement en mesure de renseigner exactement l'autorité française. Trop souvent aussi, il se trouve, soit volontairement, soit malgré lui, en lutte avec les notabilités locales qui lui portent ombrage, ou il se prête à des compromissions nuisibles à l'intérêt général. On ne peut d'ailleurs logiquement le déclarer responsable de l'insuffisance du concours prêté par lui à l'autorité, en raison des difficultés qu'il éprouve lui-même à se tenir informé de ce qui se passe dans son douar. Tous ces inconvénients ne sont pas à redouter ou le sont beaucoup moins avec un adjoint indigène pris dans la tribu même, y ayant des intérêts et des relations de famille. » *Bulletin officiel* 1900, p. 1090.

(1) Voir, à ce sujet, Paul Leroy-Beaulieu : « L'Algérie et la Tunisie », Paris 1897, p. 308.

(2) Toutefois, la règle n'est pas pleinement satisfaisante pour les régions kabyles où chaque douar se trouve divisé en deux factions ennemies, ou çoffs ; l'adjoint indigène choisi parmi les habitants du douar, appartient nécessairement à l'un de ces çoffs et demeure en butte à l'hostilité sourde de ceux de ses administrés appartenant à l'autre çoff. Souvent, le seul moyen d'assurer convenablement l'administration des douars kabyles est d'appeler à leur tête des indigènes, de même race toujours, mais étrangers aux sections qui leur sont confiées.

dats originaires du douar et présentant les garanties suffisantes, ou les passions locales (1) qui divisent la section, obligent à faire appel à un étranger ; la nomination de cet adjoint indigène est alors soumise à l'approbation préalable du gouverneur général (2). Il est d'usage depuis quelques années de réserver dans ce cas la préférence à d'anciens militaires indigènes, mais les résultats de cette expérience n'ont pas toujours été très heureux et l'on ne confie de postes d'adjoint indigène à d'anciens tirailleurs ou spahis, que s'ils réunissent les conditions exigées des candidats civils, ou s'ils jouïssent tout au moins d'une certaine aisance (3).

Les considérations qui, aux premiers temps de la conquête, obligeaient à choisir les chefs indigènes parmi les grandes familles n'ont pas perdu toute leur valeur dans les territoi-

---

(1) « J'estime que toutes les fois qu'un emploi d'adjoint indigène deviendra vacant à la suite d'une cabale dirigée contre le titulaire, de dénonciations collectives jugées calomnieuses par l'autorité administrative, ou par le meurtre d'un agent, si l'information établit qu'il y a eu complot, c'est-à-dire toutes les fois qu'il y aura eu entente préalable et que cette entente se sera manifestée par des actes criminels ou simplement par des désordres, le nouveau titulaire de l'emploi devra toujours être choisi, par dérogation aux prescriptions de la circulaire du 29 décembre 1900 parmi les notabilités étrangères au douar. » Circulaire du 15 septembre 1903. Estoublon et Lefébure. Supplément 1903, p. 238.

(2) Circulaire du 8 décembre 1882 in-fine. De même, circulaire du 29 décembre 1900 : « Dans le cas où il vous paraîtrait nécessaire de désigner un étranger, vous auriez à m'en référer avant de procéder à sa nomination, et à m'indiquer les considérations qui s'opposent à l'application de la règle que je vous recommande. »

(3) Voir Circulaire du 22 septembre 1908. (Estoublon et Lefébure. Supplément 1908, p. 328). Cette circulaire ne vise d'ailleurs que le cas où l'ancien militaire est originaire du douar et vient en concurrence avec des candidats civils. Mais son application est, en fait, étendue au cas où tous les candidats sont étrangers au douar.

rés de commandement (1) ; l'on peut soutenir sans exagération que c'est une véritable nécessité pour nous de maintenir et même de confirmer le prestige de ces vieilles familles auxquelles des tribus entières portent une dévotion héréditaire, et qui, fermement attachées à notre cause, deviennent le fondement pacifique le plus solide de notre domination (2). A ces raisons s'en ajoutent d'autres, d'ordre pratique, et qui ne sont pas sans importance pour la bonne administration des tribus (3).

---

(1) On pourrait même trouver presqu'encore d'actualité les réflexions du rédacteur du « Tableau de la Situation des Etablissements français dans l'Algérie en 1839 », exposant la politique suivie par Abdelkader dans le département d'Oran aux temps de sa puissance : « Il a pris ses khalifas parmi les hommes qui joignaient à un dévouement éprouvé pour sa personne une influence notoire sur les populations qu'il leur donnait à gouverner... Il a compris qu'il ne dépendait pas de lui d'improviser des influences parmi des peuples qui poussent jusqu'à la superstition le respect des noms anciens, des vieilles idées, et des vieilles traditions. Il s'est servi des instruments tout créés que mettait à sa disposition la faveur ou le préjugé populaire, et il en a fait le premier marche-pied de sa puissance. » P. 260.

(2) « En principe, le choix s'exerce sur des gens appartenant à la tribu ou à la confédération dans laquelle l'indigène est appelé à commander, afin d'éviter les critiques, les oppositions, les suspicions que tout étranger ne manque pas de susciter. C'est pour ces mêmes raisons et afin de faciliter la transmission du pouvoir, qu'en cas de démission volontaire, de mise en disponibilité pour raison de santé, de décès, la succession du chef à remplacer est dévolue fréquemment à celui des membres de sa famille qui en est jugé le plus digne, de préférence à un membre d'une autre famille. » Document inédit du Gouvernement général.

(3) « S'il est avantageux que partout les chefs indigènes soient pris parmi les grandes familles du pays dont ils ont le commandement, il est d'une nécessité absolue qu'il en soit ainsi dans le Sud. Que fera, en effet, un étranger, qui viendra à être mis à la tête d'une grande tribu saharienne ? Pour qu'il exerce une surveillance sur le vaste territoire de cette tribu pour qu'il soit renseigné sur ce qui se passe, il faudra qu'il ait des agents nombreux, une grosse smala, une hospitalité large et toujours onéreuse. Recrutera-t-il ces agents, cette smala dans la tribu ? Se fera-t-il suivre de gens

Signalons en terminant une situation tout à fait spéciale au territoire de commandement ; des emplois de caïd et d'agha peuvent y être confiés à des indigènes servant dans les régiments de tirailleurs ou de spahis et qui, tout en exerçant ces fonctions, demeurent attachés à leur corps (1). L'administration n'use d'ailleurs qu'assez rarement de la faculté qui lui est ainsi laissée par le ministre de la guerre.

B. — *Procédure de nomination*

Tous les adjoints indigènes sont aujourd'hui nommés par le préfet, après consultation des autorités locales.

Cette formalité préalable à la nomination a soulevé quelques difficultés, au moins en ce qui concerne les adjoints indigènes des communes de plein exercice.

Le décret du 7 avril 1884 dispose dans son article 5 que les adjoints indigènes des communes de plein exercice sont nommés « le maire préalablement consulté ». Le préfet doit il obligatoirement choisir l'agent parmi les candidats qui lui sont présentés par le maire ? Doit-il tout au moins indiquer à ce dernier le nom du candidat qu'ils se propose de nommer ?

étrangers comme lui ? Ce recrutement sera pour lui une source de difficultés, d'embarras, dont toute personne qui connaît les mœurs arabes se rend aisément compte. On peut dire que pour lui la position sera impossible. Il y a, je le répète, nécessité absolue de choisir, pour presque toutes les grandes tribus et pour celles du Sahara surtout, des chefs parmi les familles influentes du pays ; un pareil chef a, en effet, pour lui, du jour où il est investi de commandement une smala et des serviteurs, ses relations de parenté lui donnent des agents utiles qui, au besoin, le renseignent et l'éclairent. » (Circulaire du Maréchal de Mac-Mahon, 20 octobre 1864. Document inédit.)

(1) « L'admission aux emplois dont il s'agit constitue, pour les militaires indigènes, une récompense très enviée, de nature à retenir dans les régiments nombre d'hommes appartenant aux familles influentes de la Colonie qu'il est utile de lier à notre cause. » (Décision du ministre de la guerre, du 7 septembre 1897.) Document inédit.

A la première question, nous ferons une réponse négative en raison même des termes employés par le décret de 1884. Il est admis en doctrine qu'une simple consultation ne lie pas l'autorité qui la demande même quand elle est tenue de la prendre, préalablement à toute décision (1). Or, en l'espèce, il s'agit bien d'une consultation ; le préfet est tenu de demander au maire de lui fournir une liste de candidats qui lui paraissent aptes à occuper l'emploi vacant ; mais le préfet conserve plein pouvoir d'appréciation et il demeure libre de porter son choix sur un candidat non compris sur la liste des noms fournie par le maire.

Dans ce cas, et ceci répond à la deuxième question, il nous semble tout au moins tenu de donner connaissance au maire du nom du candidat qu'il se propose de nommer. Tel n'est pas cependant l'avis du conseil d'Etat : « A la suite des élections municipales de 1892, le maire de Miliana fut invité par la préfecture à présenter une liste de trois noms pour la désignation d'un adjoint indigène. Les propositions formulées par le maire et égarées dans les bureaux de la préfecture furent renouvelées quelques mois après. Enfin, le préfet nomma un candidat qui ne figurait pas sur la liste du maire et au sujet duquel ce dernier n'avait pas été préalablement appelé à faire connaître son sentiment. L'arrêté préfectoral fut dès lors déféré au conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Cette haute juridiction a rejeté le pourvoi pour les motifs suivants (2) : « Considérant que, si le décret du 7 avril 1884 « dispose que les titulaires des emplois d'adjoints indigènes « seront nommés par le préfet, le maire préalablement con- « sulté, l'art. 5 de ce décret n'a déterminé aucun mode par-

(1) « Les avis *consultatifs* sont tous ceux que la loi prévoit comme devant précéder une décision, mais non comme devant la dicter... Ils sont obligatoires en tant qu'ils constituent une mesure d'instruction nécessaire à la validité de la décision, mais ils ne le sont pas en tant qu'ils conseillent une décision plutôt qu'une autre. » (E. Laferrière. Traité de la juridiction administrative. 2e édition 1896, t. II, p. 530.

(2) Conseil d'Etat, 12 février 1894, Sirey, 1897. T. III, p. 96.

« ticulier de consultation ; que le préfet d'Alger a demandé « au maire de Miliana, préalablement à toute nomination, « une liste de présentation de candidats à l'emploi d'adjoint « indigène ; que dès lors le requérant n'est pas fondé à sou- « tenir qu'en procédant ainsi, le préfet d'Alger n'a pas satis- « fait aux prescriptions du décret ci-dessus.... » (1).

L'annotateur de cet arrêt le justifie ainsi : « Il (le conseil d'Etat) s'est attaché à la lettre du texte, qui pose le principe de la consultation préalable sans indiquer la forme dans laquelle elle doit être faite. *Il suffit donc, pour obéir au texte, que le maire soit appelé, d'une façon quelconque, à émettre un avis avant la nomination.* Cette manière de voir est assurément plus conforme aux principes généraux ; lorsqu'une autorité consulte une autorité inférieure pour exercer son droit de nomination, elle ne peut être tenue de lui indiquer son candidat. Elle se contente de lui demander de faire des présentations. Et il faut bien reconnaître que le texte de 1884 n'était pas assez formel pour créer une dérogation à ces principes. » (2).

Nous ne sommes pas de cet avis, et nous pensons, d'accord avec M. de Cuttoli, « qu'avant de donner au maire un collaborateur qui partagera avec lui la responsabilité du pouvoir, le préfet doit lui indiquer le nom du candidat qu'il se propose de désigner, afin que le maire puisse à son tour éclairer l'autorité en lui soumettent les observations que le choix projeté est susceptible de lui suggérer. » (3).

Pour les adjoints indigènes des communes mixtes, les propositions sont fournies par l'administrateur et transmises au préfet par le sous-préfet qui les accompagne de son avis personnel.

---

(1) P. de Cuttoli. Les particularités de l'organisation municipale dans la commune de plein exercice en Algérie, p. 47.

(2) Sirey 1897, t. III, p. 96. Voir également : Dejamme, *Revue générale d'administration*, 1895, t. III, p. 51.

(3) Loc. cit.

Des difficultés se sont parfois produites, à la suite de divergences d'opinion sur la valeur des candidats présentés; elles ont motivé la circulaire en date du 16 mars 1893, ci-après : « J'ai eu le regret de constater, à plusieurs reprises, à l'occasion du remplacement d'adjoints indigènes décédés ou révoqués, des tiraillements aussi nuisibles à l'intérêt des populations qu'au prestige de l'administration. Des adjoints indigènes, nommés par l'autorité préfectorale, ont attendu plusieurs mois leur installation, sous prétexte que le candidat choisi sur la liste de présentation n'était pas celui qu'aurait préféré l'administration locale ; un douar est, depuis près d'un an, sans chef, parce que l'administrateur de la commune mixte et le sous-préfet de l'arrondissement ne peuvent se mettre d'accord sur le choix d'un candidat, etc.... Il n'est pas admissible qu'une nomination prononcée par une autorité supérieure puisse être discutée par l'autorité inférieure ; il l'est encore moins que celle-ci puisse, en opposant la force d'inertie, tenir l'autorité supérieure en échec. D'autre part, si l'autorité supérieure a toujours le droit de ne pas accepter les propositions ou demandes qu'elle reçoit de ses subordonnés, elle ne saurait se dispenser de les transmettre, sauf à les accompagner de son avis défavorable. Pour éviter le retour des incidents fâcheux que je vous ai signalés, il conviendra d'appliquer strictement à l'avenir les dispositions prescrivant, en cas de vacance, la présentation d'une liste de trois candidats, liste établie et annotée par l'administrateur de la commune, annotée et visée par le sous-préfet de l'arrondissement et sur laquelle il vous appartiendra d'exercer votre choix. — Signé : Cambon. » (1).

Des dispositions finales de cette circulaire, il ne faudrait pas déduire que le préfet est tenu de désigner l'un des candidats présentés par l'administrateur ; mais lorsque le préfet n'accueille pas les propositions qui lui sont soumises, il est d'usage qu'il en informe l'autorité locale, en lui demandant

(1) Document inédit.

de nouvelles propositions ou en lui indiquant le candidat qu'il a l'intention de nommer ; bien plus, dans le cas où il ne croit pas devoir agréer le candidat présenté en première ligne par l'administrateur, il doit en référer au gouverneur général et lui fournir des renseignements détaillés sur celui qui lui aura été préféré (1).

Enfin, et dans le but d'assurer le plus rapidement possible le remplacement des adjoints indigènes disparus, les autorités locales doivent établir à l'avance pour chaque douar-commune une liste des notables susceptibles d'être appelés à ces fonctions (2).

Les mêmes règles sont observées pour la nomination des chefs indigènes du territoire de commandement (3).

Pendant très longtemps, le gouverneur général avait conservé la nomination des chefs indigènes. C'est ainsi que par une circulaire du 24 août 1864 (4), rapportant des délégations temporaires faites aux généraux commandant les provinces, le chef de la colonie se réservait expressément le droit de nommer et de révoquer les khalifas, bach-aghas, aghas, caïds et cheikhs (5). Il délégua ce pouvoir aux préfets par un arrêté du 31 décembre 1873 (6), pour les adjoints indigènes des communes de plein exercice, et par une décision du 16 mai 1874 (7) pour ceux des communes mixtes.

L'arrêté de 1873 déléguait en même temps au préfet la

(1) Circulaire du 28 mars 1906 (Inédite).

(2) Circulaire du 29 décembre 1900.

(3) Jusqu'à ces dernières années, il n'était proposé au gouverneur général qu'un seul candidat pour chaque emploi de chef indigène. Une circulaire du 23 février 1911 prescrit aux autorités locales de présenter dorénavant trois candidats classés par ordre de préférence. (Document inédit.)

(4) Document inédit.

(5) A une certaine époque les khalifas, bach-aghas et aghas étaient nommés par le chef de l'Etat. (Voir Circulaire du 12 janvier 1844, loc. cit., et diverses ordonnances suivantes.) Ménerville, op. cit., édition 1853, p. 10 et suivantes.

(6) Article 39. (Estoublon et Lefébure, p. 424).

(7) Estoublon et Lefébure, p. 386, note 1 (a).

création des emplois d'adjoint indigène dans les communes de plein exercice et « la fixation des traitements de ces agents dans les conditions déterminées par les décrets des 27 décembre 1866 et 18 août 1868 (1). » Ces délégations ont été consacrées expressément par le décret du 7 avril 1884, dont l'article 5 dispose : « Le préfet détermine par des arrêtés les communes où doivent être établis des adjoints indigènes, ainsi que le nombre, la résidence et le traitement de ces agents.... Les titulaires de ces emplois sont nommés, le maire préalablement consulté, par le préfet.... »

La nomination des adjoints des communes mixtes retirée aux préfets par l'arrêté du 13 avril 1898 (2), portant abrogation de la décision du 16 mai 1874, leur fut rendue par l'arrêté du 29 décembre 1900 (3).

Toutefois, le gouverneur général a conservé la haute main sur le personnel des adjoints indigènes : il a gardé le pouvoir de révoquer ces agents (4) ; il est informé de toutes les mutations qui se produisent ; enfin il lui en est référé par les préfets lorsque le candidat à nommer n'est pas originaire du douar ou lorsqu'il s'agit de prononcer la permutation d'agents en fonctions (5).

---

(1) Arrêté de 1873 (Ibid).

(2) Estoublon et Lefébure, supplément 1898, p. 49.

(3) Loc. cit. Cette restitution a passé quelquefois inaperçue. C'est ainsi que M. Larcher (op. cit., t. I, p. 671), attribue encore au gouverneur général la nomination des adjoints indigènes des communes mixtes

(4) Pour les adjoints indigènes des communes de plein exercice, décret du 7 avril 1884, art. 5. — Pour ceux des communes mixtes, arrêté du 10 avril 1901. (Estoublon et Lefébure. Supplément 1901, p. 27. Voir plus loin.

(5) Circulaire des 29 décembre 1900 (loc. cit.), 1er août 1901 et 28 mars 1906 (inédite). Sans doute ces circulaires ne concernent expressément que les adjoints indigènes des communes mixtes, mais il en est fait application même à ceux des communes de plein exercice. Toutefois, le décret du 7 avril 1884 ne mettant aucune réserve au droit de nomination du préfet, il nous semble que ce fonctionnaire n'est, en principe, nullement tenu de prendre l'attache du gouverneur lorsqu'il lui paraît nécessaire de nommer un adjoint indigène étranger à la commune de plein exercice.

Quant aux chefs indigènes des territoires de commandement, ils continuent d'être nommés par le gouverneur général, à l'exception des cheikhs de fraction placés sous les ordres des caïds (1). Dans ces régions, il y a encore avantage à ce que les nominations des chefs indigènes émanent du chef de la Colonie : « Cela donne aux positions plus de stabilité, en même temps que cela les rehausse aux yeux des populations. » (2)

Les arrêtés ou décisions portant nomination d'adjoints et de chefs indigènes doivent être insérées au journal « Le Mobacher ». Mais il nous paraît que ce mode de publication est insuffisant, le « Mobacher » n'étant pas le journal officiel de l'Algérie (3). Régulièrement, les nominations de ces agents devraient donc être publiées au Bulletin Officiel du gouvernement général ou tout au moins au Recueil des actes des préfectures. Il convient de remarquer, toutefois, que le « Mobacher » a une publicité plus effective que le Bulletin officiel (4) et qu'il comporte une édition en arabe. En fait, depuis quelques années, et malgré les prescriptions

(1) Circulaire du 21 juin 1875 non publiée. « Dans le but d'établir l'uniformité dans les errements suivis pour la nomination des chefs indigènes dans les trois provinces, j'ai l'honneur de vous informer que je vous délègue pour nommer et révoquer en mon nom tous les cheikhs placés sous les ordres d'un autre chef indigène. Je me réserve d'ailleurs, comme par le passé, de prononcer moi-même la nomination des bach-aghas, aghas, caïds, ainsi que celle des cheikhs relevant directement du commandement. » Signé : Chanzy. La situation est la même aujourd'hui : qu'il s'agisse des territoires du Nord ou des territoires du Sud, les chefs indigènes continuent donc, quoi qu'on en ait pu dire. (*Cf.* Larcher, Op. cit., t. I, p. 675), à être nommés par le gouverneur général.

(2) Circulaire du 24 août 1864.

(3) Voir Larcher, Op. cit., t. I, p. 204.

(4) L'abonnement au *Mobacher* est, en effet, obligatoire pour les adjoints et les chefs indigènes.

formelles de la circulaire du 29 décembre 1900 (1), les nominations des adjoints indigènes ne sont plus l'objet d'aucune publication ; il y a là une négligence très regrettable.

Une fois nommé, l'adjoint ou le chef indigène est installé dans ses fonctions avec une certaine solennité. C'est une survivance du régime turc où l'installation du caïd donnait lieu à des réjouissances publiques et à la perception de droits de joyeux avènement (2).

Pendant les premières années de la conquête, on avait maintenu l'obligation imposée aux caïds, sous la domination précédente, d'acquitter un droit d'investiture, appelé « hakk-el-burnous » (droit du burnous) et qui consistait ordinairement dans la fourniture d'un cheval; la dépense en était d'ailleurs répartie entre tous les administrés du chef indigène (3).

---

(1) « Les nominations que vous prononcerez continueront à m'être signalées, dans la forme habituelle, pour être publiées dans le journal le *Mobacher*. Vous voudrez bien, toutefois, pour éviter les erreurs de transcription, faire indiquer dans les états que vous me ferez parvenir, l'orthographe arabe des noms à insérer dans le journal. »

(2) Voir plus haut : Introduction, page 10.

(3) « A chaque renouvellement au prorogation, le caïd versera au beylick un cheval, propre au service de la cavalerie. Ce versement aura lieu le jour même de l'investiture. Le prix de ce cheval sera également réparti sur toute la tribu, comme les impôts ordinaires. Le caïd ne payant rien pour son investiture ne pourra rien demander à la tribu à cette occasion, etc...» (Circulaire du 5 février 1844. Mén., op. cit., édit. 1853, p. 19.) — « Sous les Turcs, qui n'intervenaient pas directement dans l'administration des tribus, l'impôt du cheval était un acte de soumission nécessaire rappelant aux arabes qu'ils étaient sujets du gouvernement des Beys... C'était un véritable acte de vasselage. Aujourd'hui nous intervenons dans tous les détails de commandement... Le hakk el burnous est donc devenu inutile pour rappeler aux arabes qu'ils doivent nous obéir. Néanmoins, la cérémonie de l'investiture est trop dans les mœurs

Ce droit fut supprimé par une décision du 28 février 1850 (1).

Les adjoints et les chefs indigènes doivent être revêtus, dans l'exercice de leurs fonctions, d'un burnous rouge avec liseré vert (2). Ce burnous est fourni gratuitement aux chefs indigènes (3), mais non aux adjoints (4).

Ces agents sont également pourvus, à leur frais, d'un cachet portant en caractères français ou arabes, leur nom, la date de l'année où ils ont été désignés et le nom du douar-commune ou de la tribu ; ils doivent l'apposer sur les rapport et pièces de service adressés aux autorités (5).

Ils sont tenus de résider sur le territoire de la section dont

---

pour la supprimer. Elle donne au chef indigène le prestige du commandement... Si toutefois les considérations précédentes étaient moins fortes que les motifs qui ont pu m'échapper, si le maintien du nakk el burnous était reconnu nécessaire, il serait indispensable d'apporter au mode d'établissement de cet impôt des modifications qui permissent de le répartir convenablement et d'éviter les plaintes auxquelles il a donné lieu jusqu'ici, etc... Signé : Charon. » (5 juin 1849. Document inédit.) — Voir également sur ce droit, les circulaires des 19 octobre 1844 et 17 juillet 1845. Mén. op. cit., pages 24 et 26.

(1) Cette décision, mentionnée par M. Larcher, op. cit., t. I, p. 417 ne figure, à notre connaissance du moins, dans aucun recueil officiel.

(2) Circulaires inédites des 17 décembre 1873 et 28 août 1877. « Le burnous d'investiture est, pour les arabes, le signe de la nomination et de l'entrée en fonctions.» (Circulaire du 12 janvier 1844. Mén., op. cit., p. 18.)

(3) Des crédits sont inscrits, à cet effet, tant au budget de l'Algérie proprement dite (Section IV), qu'à celui des Territoires du Sud (Section III).

(4) La circulaire précitée du 28 août 1877 disposait que « le burnous des adjoints indigènes, serait remis gratuitement à ces agents comme burnous d'investiture. » Cette disposition ne put recevoir d'application, la commission du budget ayant refusé d'inscrire le crédit nécessaire à cette dépense.

(5) Primitivement, le cachet était fourni gratuitement par l'autorité française. (Circulaire du 5 février 1844. Mén., op. cit., édit. 1853, p. 19.)

l'administration leur est confiée, et ne peuvent s'en absenter qu'avec l'autorisation du chef de la commune (1).

C. — *Durée des fonctions*

Les adjoints et chefs indigènes sont nommés pour une durée illimitée. Il n'en a pas toujours été ainsi (2) ; le maréchal Bugeaud avait jugé utile de soumettre les caïds et les cheikhs à un renouvellement annuel, afin de tenir en haleine le zèle de ces agents (3) ; à l'ordinaire d'ailleurs les caïds et cheikhs en fonctions étaient prorogés, ce qui explique que la pratique du renouvellement soit rapidement tombée en désuétude.

Aujourd'hui, les fonctions des adjoints et chefs indigènes

---

(1) Il est recommandé aux officiers du ministère public et aux juges de paix d'imposer le moins de déplacements possible aux adjoints indigènes pour les faire comparaître comme témoins devant eux. (Circulaire du 10 novembre 1874. Estoublon et Lefébure, p. 380, et 21 novembre 1900. Estoublon et Lefébure. Supplément 1900, page 77.)

(2) Sous la domination turque, les fonctionnaires étaient soumis à un renouvellement périodique ; leurs charges étant vénales c'était un moyen pour le beylik de s'assurer une source abondante de revenus. Tableau....., etc., en 1837, page 688.

(3) « Il m'a paru avantageux d'arrêter en principe le renouvellement périodique des caïds et des cheikhs investis, qui sont présentement en fonctions. En conséquence tous les fonctionnaires de cet ordre seront renouvelés tous les ans, à partir du 1er mai 1845 ; ils pourront être prorogés si l'autorité est satisfaite de leurs services, s'il n'y a point dans la tribu des hommes capables de les remplacer.... » Circulaire du 5 février 1844. Tel était également le système suivi par Abdelkader dans la province d'Oran. « Toutes les charges d'agha sont renouvelées annuellement... Les mutations dépendent de la volonté de l'Emir ou du khalifa, ou de la concurrence que se font entre elles les grandes familles qui existent dans l'aghalik. La périodicité des charges contribue à assurer à l'Emir le dévouement des grands, en les maintenant toujours dans la crainte de perdre une haute position ou dans l'espérance de l'acquérir. » Tableau....., etc., en 1839, page 261.

ne prennent fin que par la mort, la démission, la mise à la retraite, la suppression d'emploi ou la révocation.

Cependant, par suite d'une interprétation erronée du décret du 7 avril 1884, le préfet d'Alger, avait, à une certaine époque, estimé que les pouvoirs des adjoints indigènes des communes de plein exercice expiraient en même temps que ceux des municipalités, que ces adjoints fissent eux-mêmes partie ou non du conseil municipal (circulaire du 28 juin 1900) (1).

Cette circulaire contenait une double erreur. On a vu qu'en effet les adjoints indigènes ne siègent au conseil municipal que s'ils sont en même temps conseillers municipaux (contrairement à ce qui se passait sous l'empire du décret de 1866 (2).

D'autre part, la situation d'adjoint indigène et le mandat de conseiller municipal restent absolument indépendants, l'une provenant de la désignation par voie d'autorité, l'autre de l'élection.

Quelques semaines plus tard, le préfet d'Alger, revenant à une exacte interprétation du décret de 1884, adressait une nouvelle circulaire aux maires de son département pour décider que les nominations d'adjoint indigène seraient faites dorénavant sans limitation de durée, et que la non réélec-

---

(1) M. le maire. — Par application des dispositions de l'article 7 du décret du 7 avril 1884, les fonctions d'adjoints indigènes sont résiliées de plein droit au moment du renouvellement intégral des municipalités. J'ai l'honneur de vous prier, en conséquence, de vouloir bien m'adresser le plus tôt possible des propositions en vue de la nomination de l'adjoint indigène de votre commune, etc. ». Document inédit. C'est par une singulière inadvertance que le rédacteur de cette circulaire a pu y viser l'article 7 du décret de 1884. Cet article 7 concerne uniquement la création et l'organisation des communes mixtes et des communes indigènes et le mode de désignation des adjoints et des membres français des commissions municipales des communes mixtes.

(2) Voir plus haut, page 19.

tion de ces agents au conseil municipal resterait sans effet sur leur situation (1).

A son tour, le gouverneur général a dû rappeler aux préfets d'Oran et de Constantine que le renouvellement périodique des adjoints indigènes des communes de plein exercice offrait des inconvénients et qu'il n'était nullement commandé par le décret du 7 avril 1884 (2).

---

(1) « Certaines personnes semblent penser que la non-réélection d'un adjoint indigène de commune de plein exercice lors du renouvellement intégral des municipalités entraîne de plein droit son remplacement par un des conseillers élus au titre musulman. Cette croyance, qui a pu s'appuyer sur certains errements suivis jusqu'à ce jour, n'est pas fondée ; l'article 5 du décret du 7 avril 1884 auquel je vous prie de vous référer est suffisamment explicite à ce sujet. Il importe, au contraire, à l'administration, de maintenir en fonctions et sans limitation de temps les agents qui n'ont pas démérité et de les soustraire aux agitations locales des partis et à l'animosité des çoffs. Subordonner le maintien d'un adjoint indigène à son élection au conseil municipal c'est, vu l'état d'esprit particulier d'une grande partie de la population musulmane, pousser l'agent à des compromissions regrettables pour conserver sa popularité, l'inciter à dissimuler les fautes de ses administrés afin de ne pas encourir leurs rancunes et devenir en quelque sorte l'homme d'un parti plutôt que l'agent vigilant de l'Administration et l'auxiliaire de la justice... Je décide donc qu'à l'avenir les nominations des adjoints indigènes de commune de plein exercice seront faites sans limitation de temps et que ces agents ne pourront être licenciés, remplacés ou révoqués dans la forme administrative habituelle que pour raisons de service, inconduite, ou manquements à leurs devoirs... » Circulaire du 27 juillet 1900. Recueil des Actes administratifs de la Préfecture d'Alger, 1900, page 492.

(2) « J'ai constaté qu'il était procédé tous les quatre ans, dans votre département, au renouvellement des pouvoirs des adjoints indigènes des communes de plein exercice au moment de la réélection des conseillers municipaux. Cette pratique du renouvellement périodique des pouvoirs des adjoints indigènes présente de graves inconvénients. Elle donne toujours lieu à des rivalités et à des luttes ardentes entre les çoffs qui se disputent la prééminence dans les groupes indigènes et les haines qui en résultent se traduisent trop souvent par des dénonciations, des actes de désordres et même des actes criminels. Il y a donc intérêt à ne pas conserver un usage qui n'a rien d'obligatoire. Le décret du 7 avril 1884 ne spécifie nullement, en effet, que les pouvoirs des adjoints indigènes des commu-

Quant aux adjoints indigènes des communes mixtes et aux caïds des territoires de commandement et du Sud, s'ils sont renouvelés tous les quatre ans, c'est seulement en tant que membres des commissions municipales (1) ; mais leurs fonctions administratives proprement dites leur sont confiées sans limitation de durée.

Toutefois, par le simple jeu du rattachement de fractions des territoires de commandement au territoire civil, certains chefs indigènes peuvent perdre leur emploi. Il arrive, en effet, que pour maintenir sa situation prépondérante à un grand chef indigène et compenser le préjudice moral (2) et matériel qu'il éprouve en passant du régime militaire au régime civil, on ajoute aux territoires dont il avait l'administration, sous l'autorité militaire, une ou plusieurs sections ; le caïd qui administrait ces sections se trouve ainsi momentanément privé d'emploi et reçoit à titre de compensation une indemnité annuelle. Cette solution, dictée quelquefois par des considérations d'opportunité, ne va pas sans inconvénient ; elle aboutit à consolider et même à agrandir les vastes commandements confiés aux chefs sous le régime antérieur et paraît peu compatible avec le régime nouveau auquel on soumet les administrés indigènes. Aussi d'ordinaire, préfère-t-on consolider simplement la situation pécuniaire acquise par les chefs indigènes sous le régime militaire; on leur alloue un subside annuel qui représente la

---

nes de plein exercice expirent en même temps que ceux des conseillers municipaux. Je vous serai, en conséquence, obligé de ne plus procéder à ce renouvellement général. Si la manière de servir ou la conduite d'un adjoint indigène laissait à désirer et nécessiterait son remplacement, il vous appartiendrait de m'adresser des propositions en ce sens, conformément aux dispositions de l'article 5, infine, du décret du 7 avril 1884. » Circulaire du 25 avril 1908. Document inédit.

(1) Voir plus loin, Chapitre II : Attributions.

(2) En perdant, par exemple, les prérogatives qui étaient attachées à son titre d'agha ou de bach-agha de commandement.

diminution d'émoluments qu'ils subissent et on leur confère un titre honorifique qui compense, aux yeux de leurs administrés, la suppression de leurs attributions de commandement.

Le changement de régime a, en effet, pour résultat, de faire disparaître les emplois d'agha et de bach-agha et de réduire leurs titulaires au rôle de simples adjoints indigènes ; ils perdent le pouvoir d'infliger des amendes, tout d'ailleurs comme les caïds, et cessent d'avoir autorité sur ces derniers ; parfois, eu égard à des mérites tout particuliers, on a maintenu certaines de leurs attributions de commandement à des chefs indigènes passés sous l'autorité civile ; mais ces cas demeurent l'exception et ne peuvent porter atteinte à ce principe que le régime civil est exclusif du commandement (1).

Ce principe a été nettement affirmé dans plusieurs décisions du gouverneur général, prises à la suite de l'annexion au territoire civil de portions des territoires de commandement. La plus intéressante de ces décisions est celle en date du 12 mai 1894 (2) par laquelle M. Cambon a créé la catégorie des aghas et des bach-aghas honoraires du territoire civil. Nous croyons devoir la reproduire dans son entier :

« Monsieur le Préfet. — L'extension du territoire civil a fait disparaître, avec les grands commandements, les titres des chefs indigènes (aghas, caïds) qui en étaient investis. Mais l'importance que les arabes attachent aux titres officiels est telle que, par exception et pour ne pas froisser de légitimes sentiments, mon prédécesseur, prenant en considération les services exceptionnels rendus par quelques vieux agents, avait maintenu, en leur faveur, non seulement leur titre, mais encore tout ou partie de leur commandement. Aujourd'hui que le sectionnement des tribus, en territoire civil est à peu près complet, ces fonctions n'existent plus et leurs titulaires sont, pour la plupart, rentrés dans la vie

(1) Voir de Peyre, l'Administration des communes mixtes, page 91.
(2) Document inédit.

privée. Il ne peut plus y avoir de grands commandements en territoire civil. Cependant, le gouvernement général, soucieux des intérêts de cette classe de fonctionnaires, s'est appliqué, de tout temps, à les récompenser selon leurs mérites. Il a cherché, notamment, à améliorer leur situation matérielle par l'institution du fonds du 5 août 1881 (1) qui permet d'accorder des subsides annuels à nos vieux serviteurs. Malheureusement, l'exiguïté de nos ressources, particulièrement en ce qui concerne le fonds du 5 août 1881, fortement atteint par la crise économique que nous subissons, ne nous permet pas d'augmenter le chiffre de ces subsides et de donner satisfaction à tous les besoins. Désireux, malgré tout, de m'associer, en les complétant, aux mesures bienveillantes prises par mon prédécesseur à l'égard des chefs indigènes, j'ai pensé à l'allocation, en leur faveur, d'un crédit de six mille francs en ce moment disponible. J'ai pensé, également, qu'en dehors des récompenses et notamment des décorations si recherchées des indigènes, mais qu'il ne m'est pas toujours possible de leur faire accorder, il est utile de donner à ceux d'entre eux qui ont bien mérité dans l'exercice de leurs fonctions, un titre honorifique qui, tout en flattant leur amour-propre, en rehaussant leur prestige, soit en même temps un stimulant pour la fonction. Il importe que les chefs indigènes, honorés de la confiance des autorités civiles, ne se trouvent pas, par le fait seul qu'ils habitent sur le territoire de droit commun, privés des satisfactions honorifiques qu'ils pourraient obtenir en territoire de commandement.

J'ai, en conséquence, décidé qu'à l'avenir ceux d'entre eux qui, en fin de carrière ou même, exceptionnellement, en activité de service, se seront fait ou se feront tout particulièrement remarquer par leur zèle, leur activité et par leur dévouement à notre cause pourront être nommés aghas honoraires. Aucun commandement, aucune juridiction n'est attachée à ce titre. Une somme de mille francs leur sera allouée à titre de subvention supplémentaire, ce qui porte à

(1) Voir chapitre III : Rétribution.

six, soit deux par département, le nombre des chefs indigènes appelés à jouir de cette nouvelle faveur. Je désire procéder, moi-même, à ces nominations, sur votre proposition ; je vous serai, en conséquence, obligé de vouloir bien rechercher, dès à présent, dans votre département, et me désigner ensuite, les personnages indigènes les plus dignes de recevoir cette nouvelle marque de notre sollicitude.... »

Quelques mois après, le gouverneur général procédait à la nomination de six aghas honoraires et élevait un autre chef indigène à la dignité de bach-agha honoraire « pour lui conserver une suprématie marquée sur ses collègues. » (1).

Enfin, une disposition de l'arrêté du 13 avril 1898 (2), reproduite par un autre arrêté du 10 avril 1901 (3), décide que « les adjoints indigènes qui se seront signalés ou qui auront bien mérité dans l'exercice de leurs fonctions pourront être nommés aghas ou caïds honoraires. »

Ces catégories de dignitaires ne sont pas spéciales au territoire civil ; mais tandis que dans ce dernier, de simples adjoints indigènes peuvent recevoir la dignité d'agha et même de bach-agha honoraire (4), en territoire de commandement, l'honorariat n'est ordinairement accordé que pour des fonctions qui ont été effectivement exercées (5).

Enfin, il convient de remarquer que, dans les territoires de commandement, certains chefs indigènes, qui sont pourvus à la fois d'attributions d'ordre administratif (caïds) et d'attributions d'ordre politique (aghas et bach-aghas) peuvent perdre les unes et conserver les autres. C'est ainsi que parfois des aghas et des bach-aghas se voient retirer l'administration d'un tribu pour être confinés dans leur rôle d'informateurs politiques.

---

(1) Décision du 17 septembre 1894. Document inédit.

(2) Estoublon et Lefébure. Supplément 1898, page 49.

(3) Estoublon et Lefébure. Supplément 1901, page 27.

(4) Dans le courant du mois de janvier 1913 il a été procédé en territoire civil à la nomination de trois bach-aghas honoraires. — A la même époque il existait douze aghas honoraires, dont six seulement recevaient l'indemnité annuelle prévue par la décision de 1894.

(5) Mais pas toujours ; voir plus haut, page 36.

Section III. — Peines disciplinaires

Les peines disciplinaires qui peuvent être infligées aux adjoints indigènes sont déterminées par l'arrêté du gouverneur général en date du 10 avril 1901 (1).

Ce sont :

1° la réprimande ou le blâme ; 2° la retenue de solde ; 3° la suspension de fonctions ; 4° la révocation.

Les deux premières de ces peines sont prononcées par le préfet qui peut également infliger la suspension de fonctions pour une durée de trois mois au plus (2). Le gouverneur général seul peut prononcer la suspension pour plus de trois mois et la révocation (3).

La réprimande, le blâme, la retenue de solde (4) et la révocation ne soulèvent aucune difficulté dans leur application. Au contraire, la suspension a fait l'objet de quelques

(1) Estoublon et Lefébure. Supplément 1901, page 27.

(2) Pour les adjoints indigènes des communes de plein exercice les préfets tenaient déjà ce pouvoir du décret du 7 avril 1884, article 5.

(3) La révocation des adjoints indigènes des communes de plein exercice a toujours appartenu au gouverneur général : décrets du 18 août 1868, article 10 et du 7 avril 1884 (art. 5). — Pour les adjoints des communes mixtes, ce pouvoir avait été délégué aux préfets par une circulaire gubernatoriale du 16 mai 1874 qui leur donnait en même temps la nomination de ces agents. (Voir plus haut, page 51) ; le droit de révoquer les adjoints indigènes fut retiré aux préfets par une circulaire du 28 décembre 1885 (Voir plus loin) ; ce retrait fut confirmé par l'arrêté du 13 avril 1898 qui leur enlevait en même temps la nomination de ces agents. Cette dernière attribution leur a été rendue par l'arrêté du 29 décembre 1900, mais non la révocation ; la circulaire en date du même jour est formelle à cet égard.

(4) Voir chapitre III : Rétribution. Très souvent, la retenue de solde se cumule avec la réprimande ou le blâme.

circulaires qui ont déterminé les pouvoirs respectifs du préfet et du gouverneur général.

La question s'est en effet posée de savoir si le préfet a qualité pour prolonger au delà de trois mois, lorsque les circonstances peuvent l'exiger, une suspension prononcée à titre provisoire contre un adjoint indigène. Cette question est tranchée par la circulaire du 29 août 1897.

« La circulaire gouvernementale du 28 décembre 1885, a repris à l'autorité préfectorale le droit de révoquer les adjoints indigènes des communes mixtes, mais lui a maintenu celui de les suspendre pour un temps qui ne doit pas excéder trois mois (1). — J'ai eu l'occasion de remarquer qu'il a été fait, à diverses reprises, une fausse interprétation des instructions dont il s'agit au sujet de la suspension de ces chefs indigènes ; je crois devoir en conséquence vous tracer la marche qui devra être suivie désormais pour l'application de cette mesure. — Il y a lieu tout d'abord de distinguer deux sortes de suspensions : 1° la suspension qui consiste à retirer, à un adjoint indigène, l'exercice de ses fonctions pour une durée déterminée et qui constitue par conséquent une peine disciplinaire pour un fait précis dont il est reconnu coupable ; 2° celle par laquelle il est intimé à ces agents de ne plus exercer leurs fonctions pendant un laps de temps indéterminé, pour permettre de procéder à une enquête soit administrative, soit judiciaire, sur des faits dont ils sont accusés. — Il est bien entendu que, de quelque sorte qu'elle soit, cette mesure reste dans vos attributions. Toutefois, en ce qui concerne la suspension considérée comme peine disciplinaire, je crois devoir vous rappeler qu'il ne vous appartient de l'appliquer que pour une durée de trois mois au

(1) On vient de voir qu'en vertu du décret de 1884 les adjoints indigènes des communes de plein exercice ne peuvent être suspendus par le préfet que pour une durée de trois mois au plus. La circulaire dont nous reproduisons le texte s'applique donc aussi bien aux adjoints des communes de plein exercice qu'à ceux des communes mixtes.

plus et que, dans aucun cas, ce laps de temps maximum ne peut être augmenté que par une décision gouvernementale. — Quant à la suspension constituant une mesure provisoire, elle devra désormais être portée à ma connaissance non à l'aide des états mensuels de mutation et de punition comme par le passé, mais par un rapport spécial très circonstancié et qui me sera adressé à la date même où vous aurez pris la décision dont il s'agit. — Signé : Cambon. » (1).

Depuis cette époque, il a été institué un conseil de discipline (2) auquel doit être déféré tout adjoint indigène qui a fait l'objet de propositions de révocation ou de suspension ; ces deux peines ne peuvent donc plus en principe être prononcées qu'après avis du conseil.

Toutefois, en cas d'urgence, le préfet « peut suspendre de ses fonctions un adjoint indigène, sous réserve de le déférer au conseil de discipline dans le délai d'un mois à compter de la date de l'arrêté de suspension. » (3).

L'arrêté ne précisant pas davantage, deux hypothèses peuvent se présenter.

Ou bien il s'agit d'un adjoint indigène qui, ayant commis une faute administrative très grave, ne saurait continuer à exercer ses fonctions ; la suspension préalable n'est donc ici qu'une sanction provisoire, et la sanction définitive, suspension pour une durée déterminée ou révocation, n'interviendra que sur l'avis du conseil de discipline.

Ou bien, il s'agit d'un adjoint indigène qui vient à faire l'objet d'une information judiciaire et auquel il importe, dans l'intérêt même de l'instruction, de retirer momentanément toute autorité sur ses administrés. Mais cette information est rarement close au moment où le conseil de discipline est appelé à se prononcer, c'est-à-dire dans le mois qui suit la date de l'arrêté de suspension. Il est d'usage, alors, que cette assemblée décide de ne statuer sur le cas de l'agent

(1) Document inédit.
(2) Arrêté du 2 mars 1910. *Bulletin officiel* 1910, page 327.
(3) Article 12 de l'arrêté de 1910.

qui lui est déféré que lorsque l'autorité judiciaire se sera prononcée ; et elle se contente ordinairement de proposer la prolongation de la suspension jusqu'à l'époque où sera intervenue la décision de justice.

A ce moment seulement et sur une nouvelle convocation, elle émet un avis ferme sur la sanction disciplinaire à prendre à l'encontre de l'agent.

Ainsi, de toute façon, le conseil de discipline doit être appelé à se prononcer sur la suspension d'un adjoint indigène ; les termes mêmes de l'arrêté du 2 mars 1910 sont formels à cet égard.

C'est donc à tort, croyons-nous, que le préfet a été quelquefois autorisé à prolonger au delà de trois mois et pour une durée indéterminée, une suspension infligée à un adjoint indigène sans que cet agent ait été au préalable déféré au conseil de discipline (1). Bien que la consultation première de cette assemblée soit, en l'espèce, de pure forme, elle est obligatoire pour le préfet.

Mais, de toute façon, les principes posés par la circulaire précitée du 29 août 1897 demeurent entiers et l'institution du conseil de discipline n'a modifié en rien les pouvoirs du préfet ; après avoir pris l'avis du conseil, il peut, s'il estime que l'adjoint indigène doit être frappé de cette peine disciplinaire, prononcer sa suspension pour un laps de temps inférieur ou égal à trois mois, ou demander au gouverneur de la porter à une durée supérieure ; s'il s'agit simplement d'une mesure provisoire, il peut la prononcer pour une durée illimitée, sauf à en informer le gouverneur général.

---

(1) « Par lettre du — n° — vous m'avez demandé si l'autorité préfectorale a qualité pour maintenir au delà de trois mois la suspension qui est prononcée contre les adjoints indigènes faisant l'objet de poursuites devant les tribunaux pour crimes ou délits. Vous faites observer que la durée de cette information judiciaire dépasse souvent le délai de trois mois qui est prévu par l'arrêté gouvernemental du 10 avril 1901 comme le maximum de la suspension que le préfet peut être autorisé à infliger aux adjoints indigènes. Or, ces agents, *suspendus sur requête du juge d'instruction dès l'ouver-*

La suspension infligée pour une période déterminée entraîne la retenue de solde pour une durée égale (1) ; la suspension provisoire, n'étant pas une peine disciplinaire, n'entraîne pas par elle-même privation de traitement.

Pour donner plus de garanties (2) aux adjoints indigènes qui ont fait l'objet de propositions de suspension ou de révocation, un conseil de discipline a été institué par arrêté du 2 mars 1910. Il existe un conseil de discipline par arrondissement. Sa composition varie un peu suivant qu'il s'agit d'adjoints de communes mixtes ou d'adjoints de communes de plein exercice.

Il est ainsi constitué :

1° pour les adjoints indigènes des communes mixtes : le secrétaire général pour les affaires indigènes de la préfecture ou le sous-préfet de l'arrondissement, président ; l'administrateur détaché à la préfecture ou à la sous-préfecture,

---

ture de l'information, ne peuvent être, avant sa clôture, ni réintégrés dans leurs fonctions, ni déférés au conseil de discipline. Il vous paraît donc que cette mesure, prise dans l'intérêt de l'instruction judiciaire doit pouvoir être maintenue par simple décision préfectorale tant que l'information n'est pas close. J'ai l'honneur de vous faire connaître que je me range à cette manière de voir. Dès l'instant où la suspension d'un adjoint indigène est motivée par des poursuites judiciaires, il va de soi qu'elle ne doit prendre fin que le jour où la justice s'est prononcée. » 5 novembre 1912.

(1) Voir chapitre III : Rétribution.

(2) « L'examen de nombreux dossiers relatifs à la suspension et à la révocation d'adjoints indigènes m'a laissé l'impression que les décisions prises ne sont peut-être pas entourées de toutes les garanties désirables. Il y aurait, à mon avis, avantage à ne prononcer ces mesures disciplinaires à l'encontre des chefs de douars qu'après les avoir déférés à un conseil de discipline qui serait constitué dans chaque arrondissement sous la présidence du sous-préfet. Cette garantie nouvelle semble bien due à des agents qui comptent souvent de longues années de loyaux et excellents services et qui sont pour la plupart titulaires de nombreuses décorations, etc... » Circulaire aux trois préfets, 21 août 1909. Document inédit.

un administrateur, un administrateur-adjoint et un adjoint indigène de l'une des communes mixtes de l'arrondissement, membres.

2° pour les adjoints indigènes des communes de plein exercice : le président et le premier membre sont les mêmes que pour les adjoints des communes mixtes; les trois autres membres sont : le maire du chef-lieu de l'arrondissement ou un de ses adjoints, un conseiller municipal de la commune chef-lieu de l'arrondissement, un adjoint indigène de l'une des communes de plein exercice de l'arrondissement.

« A l'exception du président (1) et de l'administrateur détaché à la préfecture ou à la sous-préfecture, les membres doivent être pris en dehors de la commune dont dépend l'adjoint indigène traduit devant le conseil de discipline. Si l'adjoint indigène appartient à la commune de plein exercice chef-lieu de l'arrondissement, le préfet choisit, en conformité des dispositions de l'article 5 ci-dessous, dans les conseils municipaux des communes voisines, le maire ou l'adjoint et le conseiller municipal devant faire partie du conseil de discipline; un khodja interprète, désigné par le préfet, est adjoint, s'il y a lieu, au conseil. » (2).

Ce conseil doit être réuni lorsque le préfet, qu'il ait été ou non saisi à cet effet par les autorités locales, estime qu'il y a lieu de prononcer l'une des pénalités de la suspension ou de la révocation (3), ou lorsqu'un adjoint a été suspendu d'urgence (4).

---

(1) « A moins de circonstances exceptionnelles nécessitant une décision urgente, le conseil de discipline ne doit être réuni que lorsque le sous-préfet est en état de le présider. En cas d'urgence et si le sous-préfet est empêché, le conseil devra être présidé par l'administrateur en fonctions dans l'arrondissement de la classe la plus élevée, et, à égalité de classe, par le plus ancien, sous les réserves mentionnées à l'article 2 de l'arrêté du 2 mars 1910. » Circulaire du 19 novembre 1910. Document inédit.

(2) Article 2 de l'arrêté.

(3) Articles 3 et 4.

(4) Article 4.

Les membres qui ne font pas partie de droit du conseil sont désignés par l'arrêté préfectoral déférant l'adjoint indigène à cette assemblée. L'un des administrateurs qui y siègent remplit les fonctions de rapporteur. Une citation à comparaître en personne est adressée à l'adjoint indigène qui reçoit ensuite, par les soins du rapporteur et dix jours au moins avant sa comparution, notification des griefs relevés contre lui (1).

Les séances du conseil ont lieu à huis clos ; l'adjoint indigène ne peut ni se faire représenter (2), ni obtenir l'assistance d'un tiers pour soutenir sa défense.

« A l'ouverture de la séance, le président après avoir fait introduire l'agent déféré au conseil de discipline donne lecture de l'arrêté constituant et convoquant le conseil. Si l'agent, régulièrement cité, ne comparaît pas et n'a pas fait valoir d'excuse reconnue légitime, il est passé outre et il est fait mention de son absence au procès-verbal de la séance (3).

« Le rapporteur fait son rapport et donne, s'il y a lieu, lecture des pièces du dossier de l'affaire. Il dépose ses conclusions écrites entre les mains du président (4).

« L'adjoint indigène déféré au conseil présente ensuite, soit verbalement, soit par écrit, ses observations et sa défense, les membres du conseil de discipline peuvent lui adresser telles questions qu'ils jugeront convenables, mais seulement par l'organe du président (5).

« Le président consulte les membres du conseil pour savoir s'ils se trouvent suffisamment éclairés. Dans l'affirmative, il fait retirer l'agent incriminé et donne lecture des conclusions du rapporteur. Après cette lecture, le conseil délibère. Le président recueille les voix en commençant par le

(1) Articles 5 et 6.
(2) Art. 13.
(3) Art. 7.
(4) Art. 8.
(5) Art. 9.

rapporteur et en continuant par le membre le moins élevé en grade. Il émet son opinion le dernier. En cas de partage des voix, l'avis le plus favorable à l'inculpé prévaut (1).

« La présence de tous les membres du conseil est nécessaire pour la validité de sa délibération ; son avis doit être motivé (2) et consigné au procès-verbal (3). — Le procès-verbal contenant l'avis du conseil de discipline est signé par tous les membres et transmis par le président avec toutes les pièces du dossier au préfet qui statue, s'il y a lieu d'appliquer la peine de la suspension, ou adresse à son tour ce dossier au gouverneur général avec ses observations et son avis si le conseil de discipline estime que la peine de la révocation a été encourue (4). »

Ajoutons pour compléter cette dernière disposition de l'arrêté de 1910 que le préfet doit également transmettre le dossier au gouverneur général lorsqu'il estime qu'il convient

---

(1) Art. 10.

(2) « En examinant certains dossiers de commutation d'adjoints indigènes devant le conseil de discipline, j'ai pu constater que les considérants qui précèdent l'avis du conseil ne sont pas toujours formulés avec toute la netteté et la précision désirables. Il en résulte que l'autorité appelée à prendre une décision, au lieu de se borner à peser la gravité des charges relevées à l'encontre de l'agent en cause est obligée de se faire elle-même juge des faits et d'examiner toutes les pièces du dossier d'enquête. Cet inconvénient serait évité si l'on apportait plus de soin dans la rédaction du procès-verbal de la délibération du conseil. Chaque grief retenu doit être nettement articulé ; lorsque la matérialité des faits reprochés a été établie, il est nécessaire que les considérants l'indiquent clairement. Cette indication est des plus importantes lorsqu'il s'agit de faits de concussion si souvent reprochés aux agents indigènes sans que la preuve en soit rapportée. S'il n'existe pas de preuve matérielle et que le conseil base la conviction sur un ensemble de présomptions précises et concordantes, ces présomptions doivent être clairement exposées. Je vous prie de vouloir bien faire part de ces observations à MM. les sous-préfets de votre département, etc... 7 janvier 1913. » Circulaire aux trois préfets. Document inédit.

(3) Art. 11.

(4) Art. 12.

d'appliquer la peine de la suspension pour une durée supérieure à trois mois.

L'autorité qui statue n'est pas liée par l'avis du conseil (1) ; elle peut donc infliger une peine supérieure ou inférieure à celle qui est proposée par l'assemblée.

Ce système de garanties pourrait être utilement complété par l'application aux adjoints indigènes des dispositions de l'art. 65 de la loi de finances du 22 avril 1905 qui exige qu'avant toute punition disciplinaire, le fonctionnaire incriminé soit admis à prendre connaissance de son dossier (2).

Enfin, il est possible que, dans quelque temps, les adjoints déférés au conseil de discipline soient autorisés à se faire assister, pour leur défense, d'une personne de leur choix (3). Cette dernière garantie nous paraît indispensable à des agents dont certains sont totalement illettrés et même ne comprennent pas le français.

Les chefs indigènes du territoire de commandement peuvent encourir les mêmes peines disciplinaires que les adjoints du territoire civil ; mais la suspension ne paraît guère en usage ; lorsqu'on a épuisé à l'égard d'un agent tout l'effet des avertissements disciplinaires (réprimande, blâme, retenue de solde), on passe directement à sa révocation. Cette dernière peine est prononcée par le gouverneur général (4).

Au moment de la création du conseil de discipline pour les adjoints indigènes du territoire civil, il avait été question d'étendre cette institution aux chefs indgènes. Il ne fut pas donné suite à ce projet, en raison des difficultés, d'ordre purement matériel d'ailleurs, qu'aurait rencontrées le fonctionnement du conseil en territoire de commandement.

---

(1) Voir Laferrière. Traité de la juridiction administrative, loc. cit.

(2) Voir vœu de la délégation financière des arabes, session de 1913. Procès-verbaux des délibérations, page 148.

(3) Voir, à ce sujet, délégations financières. Programme de la session de 1913, pages 70 et 71.

(4) Circulaire du 21 juin 1875. Voir plus haut : Nomination, p. 57.

CHAPITRE II

Attributions

Les adjoints indigènes des communes de plein exercice et ceux des communes mixtes exercent, à peu de chose près, les mêmes attributions.

Cette assimilation est l'œuvre de la décision du 16 mai 1874 (1) qui, en déléguant aux préfets le droit de nommer et de révoquer les adjoints indigènes des communes mixtes, reconnaissait à ces agents le même rôle qu'à leurs collègues des communes de plein exercice, rôle alors déterminé par le décret du 18 août 1868. Ce dernier texte a été depuis abrogé et remplacé par le décret du 7 août 1884 ; mais aucune décision nouvelle n'étant intervenue pour rompre l'assimilation créée par la circulaire du 16 mai 1874, il en résulte que les attributions de tous les adjoints indigènes sont aujourd'hui régies par le décret de 1884.

En énumérant les attributions confiées aux adjoints indigènes par l'article 6 de ce décret, on trouve qu'ils sont chargés : « 1° de fournir à l'autorité municipale tous les renseignements qui intéressent le maintien de la tranquillité et la police du pays ; 2° d'assister les agents du Trésor et de la commune pour les opérations de recensement en matière de taxes et d'impôts ; de prêter à toute réquisition leur concours aux agents du recouvrement des deniers publics ; de veiller spécialement à ce que les déclarations de naissances et

(1) Estoublon et Lefébure, page 386, note 1 (a).

de décès, de mariages et de divorces soient faites exactement par leurs coreligionnaires à l'officier de l'état civil. »

« Ils ne peuvent être chargés de la tenue des registres de l'état civil musulman qu'en vertu d'une délégation spéciale du maire ; toutefois, lorsque les distances ne permettront pas de faire ces déclarations au siège de la commune ou d'une section française de la dite commune, elles seront reçues par l'adjoint de la section indigène.. »

A ces attributions, expressément déterminées par le décret de 1884, il convient d'ajouter celles que les adjoints indigènes peuvent se voir déléguer par le maire (ou l'administrateur) et celles qui leur sont données par des instructions du gouverneur général (1). Enfin, depuis cette époque, les adjoints indigènes des communes mixtes ont été désignés pour faire partie du collège électoral qui nomme les membres musulmans des conseils généraux et des délégations financières.

Dès lors, on peut grouper autour de deux chefs principaux les attributions assez variées dont sont investis les adjoints indigènes du territoire civil.

1° ils sont les représentants de l'autorité auprès des populations musulmanes.

2° ils sont les représentants de ces populations auprès de l'autorité.

Hâtons-nous d'ajouter que si l'assimilation des adjoints indigènes des communes mixtes à ceux des communes de plein exercice demeure la règle, cette règle souffre des exceptions importantes, au moins en ce qui concerne la deuxième catégorie d'attributions.

---

(1) Décret de 1884, article 6.

Section I. — Les adjoints indigènes représentants de l'autorité

Avant d'examiner avec quelques détails les attributions qu'ils tiennent de leur qualité de représentants de l'autorité, il est bon de préciser le caractère que prennent les adjoints indigènes dans l'accomplissement de cette partie de leur mission.

Doit-on voir en eux de véritables fonctionnaires, jouissant de toutes les prérogatives attachées à cette qualité, ou seulement des agents dépourvus de tout caractère public ?

On sait que dans notre droit, la notion de la fonction publique n'est précisée par aucun texte ; la jurisprudence est assez confuse et la doctrine elle-même est très divisée.

Nous adopterons la définition proposée par M. Moreau, suivant qui « la fonction publique est toute participation régulière et continue à l'action administrative. » (1)

On ne saurait dès lors contester le caractère de véritables fonctionnaires publics aux adjoints indigènes. Cette qualité leur a d'ailleurs été reconnue par plusieurs jugements de tribunaux de l'ordre judiciaire. Le tribunal d'Orléansville, notamment, s'est prononcé dans ce sens (2) : « Attendu que la loi du 21 ventôse, An IX en employant les mots « fonctionnaires publics » a voulu englober dans cette qualification tous ceux qui, d'une manière quelconque et dans une sphère plus ou moins élevée, contribuent à la gestion de la chose publique ; attendu que les caïds sont de véritables agents de l'autorité administrative, qu'ils sont nommés par M. le gouverneur général, qu'ils exercent dans leur douar une mission de surveillance, dressent des rapports, accompagnent les répartiteurs des contributions directes pour l'éta-

(1) F. Moreau. Droit administratif. Paris, 1909, page 167.

(2) Il s'agissait, en l'espèce, de savoir si les caïds (adjoints indigènes), pouvaient bénéficier des dispositions de la loi du 21 ventôse, an IX sur les saisies-arrêts des traitements des fonctionnaires publics. A ce sujet, voir chapitre III : Rétribution, page 145.

blissement des impôts, accompagnent les agents des contributions pour le recouvrement de ces mêmes impôts ; qu'on ne saurait donc leur refuser la qualité de fonctionnaires ou tout au moins d'employés du gouvernement général... » (1)

La cour de cassation est même allée plus loin ; statuant sur un arrêt de la cour d'Alger qui avait refusé aux chefs indigènes tout caractère public, elle jugea, au contraire, qu'on devait les considérer comme des autorités publiques françaises, jouissant des protections spéciales accordées par les lois (2).

Par la suite, la cour d'Alger s'est rangée à cette opinion. Dans un arrêt du 9 novembre 1901, elle a admis que « l'indigène algérien qui tient du gouvernement français le titre et les fonctions de caïd d'une tribu pour assurer l'administration de cette tribu et y maintenir l'ordre est investi d'une délégation de l'autorité publique, chargé d'un service public et comme tel protégé dans l'exercice de ses fonctions par les dispositions de l'article 224 du code pénal. » (3).

Il nous semble que c'est aller trop loin que de reconnaître aux adjoints indigènes le caractère de véritables magistrats de l'ordre administratif (4) ; sans doute, ils ont bien reçu une délégation de l'autorité publique et cette délégation en fait de véritables fonctionnaires publics ; mais ils ne peuvent exercer leur autorité que sur leurs coreligionnaires (5) et la délégation dont ils sont investis demeure sans effet à l'égard des européens ; d'autre part, ils ne sont pas des citoyens (6) et, à notre sens, la qualité de citoyen est

---

(1) Jugement du Tribunal d'Orléansville du 20 mars 1888, confirmé en appel par la Cour d'Alger, le 1er avril 1889. Voir également R. A., 1893, 2-519.

(2) Alger, 22 octobre 1864, Cassat. crim., 10 mars 1865. — Dalloz alphab. Voir Org. Algérie, n° 224, en note.

(3) Voir R. A. 1902, 2-22.

(4) Art. 222 et 223 du Code pénal.

(5) Décret du 7 avril 1884, article 6.

(6) Article 224 du Code pénal.

indispensable à l'exercice d'une magistrature administrative (1).

On ne saurait pas davantage considérer les adjoints indigènes comme des officiers publics, au sens général donné à ce mot par l'art. 408 § 2° du code pénal, « le concours de ces agents n'étant pas strictement nécessaire pour des actes d'un intérêt public ou privé » (2), ni comme des officiers de police judiciaire (3).

Ils sont simplement des intermédiaires entre l'autorité publique française et les populations indigènes, intermédiaires utiles, il est vrai, mais pas toujours indispensables, puisqu'ils n'en existe pas dans certaines communes de plein exercice. Sans doute, ils collaborent à l'action administrative, mais ils n'y collaborent ordinairement que d'une manière indirecte, en prêtant leur concours aux divers agents chargés d'assurer la marche des services publics.

On doit donc, à notre avis, voir dans les adjoints indigènes « des agents municipaux auxiliaires placés sous la surveillance et l'autorité du chef de l'administration communale française, soit dans les communes mixtes, soit dans les communes de plein exercice, pour s'occuper spécialement des intérêts et de l'administration de la population indigène locale » (4), en remarquant que ces agents, comme d'ailleurs d'autres plus humbles encore de l'administration communale (5) doivent être considérés comme des fonctionnaires publics.

Les adjoints indigènes sont aidés, dans leur mission de surveillance générale, par des gardes champêtres indigènes, placés sous leurs ordres et relevant du maire ou de l'admi-

(1) Voir, en ce sens, E. Larcher, op. cit. T. I, page 644, en note.

(2) Tizi-Ouzou, 30 décembre 1891. V. R. A. 1892, 2-160.

(3) Alger, 2 mars 1877. *Bulletin judiciaire de l'Algérie* 1877, p. 248.

(4) R. Tilloy, op. cit., page 194. Voir également Dalloz alphabétique. Organisation de l'Algérie, n° 123 et 198.

(5) Par exemple les gardes champêtres.

nistrateur. Les gardes champêtres indigènes « fonctionnent comme agents de la police rurale concurremment avec les gardes champêtres français. » (1)

Dans chaque fraction, les adjoints indigènes sont secondés par un agent subalterne qui porte le nom de ouakaf, de mezouar ou de kébir dans le département de Constantine ; de cheikh, dans les départements d'Alger et d'Oran, et d'amin en Kabylie. Ces chefs de fractions sont ordinairement membres de la djemaa du douar ou de la tribu (2).

Les adjoints indigènes doivent se tenir informés des actes de l'autorité, principalement de ceux qui intéressent la population musulmane (3), comme ils doivent informer l'autorité de tout ce qui se passe dans leur section (4). Leur mission de surveillance et d'information est certainement la plus importante de toutes leurs attributions, tout au moins pour les adjoints des communes de plein exercice qui ne jouent pas nécessairement, comme ceux des communes mixtes, le rôle de représentants de la population musulmane, et demeure leur raison d'être.

Il ne faut pas oublier, en effet, que ces agents sont les intermédiaires entre l'autorité française et la population indigène qui, malgré la diffusion de l'instruction et les progrès de la colonisation, a conservé sa langue et ses mœurs pro-

---

(1) Décret du 18 août 1868, article 11.

(2) Arrêté du 11 septembre 1895, article 7.

(3) Un arrêté du Gouverneur général en date du 22 novembre 1899 rend obligatoire l'abonnement au journal *Le Mobacher* (édition arabe) pour les adjoints et les chefs indigènes, ainsi d'ailleurs que pour les cadis et bach adels chefs de mahakmas. (*Bulletin officiel* 1899, page 1025).

(4) Les adjoints indigènes bénéficient de la franchise postale dans leur correspondance officielle avec les autorités administratives, et même de la franchise télégraphique, mais seulement à l'occasion d'événements graves tels que nefras, meurtres, incendies, invasions de sauterelles... Arrêté du Gouverneur général, 7 septembre 1909. *Bulletin officiel* 1909, page 1163.

pres, et ne s'est guère mélangé à l'élément européen que dans les grandes villes et, là encore, bien imparfaitement.

Il convient de remarquer d'ailleurs que cette séparation morale s'aggrave souvent par suite de la hâte avec laquelle on érige en communes de plein exercice des centres de colonisation, distraits des communes mixtes, et dont la vie financière est subordonnée à l'annexion d'un ou plusieurs douars ; trop souvent alors les maires se désintéressent de l'administration des indigènes de ces sections, et il en résulte des conséquences fâcheuses aussi bien pour la gestion des intérêts des indigènes que pour la sécurité même de la population tout entière de la commune (1).

Ces inconvénients sont sans doute moins accusés en territoire de commune mixte où la population musulmane est toujours représentée au sein de l'assemblée municipale ;

(1) « Cette mesure (l'annexion de douars à une commune de plein exercice), qui a pour but principal, pour ne pas dire unique, de renforcer le budget de la nouvelle commune, est aussi préjudiciable aux européens qu'aux indigènes ; en effet, les européens se trouvent entourés, du jour au lendemain, par une population que le frein administratif ne maintient plus et que le maire n'a ni le pouvoir, ni la volonté de surveiller, sur laquelle il n'a aucune action directe, et dont il ne dépend par aucun lieu électoral ; ces douars, ainsi abandonnés à eux-mêmes, ne tardent pas à devenir de véritables exutoires où se réfugient, tout naturellement, les plus mauvais sujets des douars environnants ; de leur côté, les indigènes qui concourent pour une grande part au budget communal n'en bénéficient sous aucune forme : on ne leur construit ni puits, ni lavoir, ni abreuvoir, leurs chemins d'accès sont des sentiers sans entretien. » Les indigènes eux-mêmes se plaignent des inconvénients de cet état de choses. « L'Administration, disent-ils, devrait souvent venir nous voir, s'intéresser à nous. Nous préférons de beaucoup l'administration de la commune mixte à l'administration municipale de la commune de plein exercice. Quand nous avons à nous plaindre, nous allons trouver l'administrateur, et il arrange l'affaire, tandis que dans une commune de plein exercice on ne sait jamais à qui s'adresser et les affaires durent indéfiniment. » H. Pensa, l'Algérie, pages 101 et 106, cité dans le rapport de la Commission des réformes administratives instituée au Gouvernement général en 1902, page 14 et suivantes.

mais cette population, peut-être plus encore qu'en commune de plein exercice, demeure fermée aux européens, ce qui rend difficile l'action administrative.

Il importe donc que les agents indigènes qui forment la liaison entre l'autorité française et la population musulmane exercent sur cette population une surveillance constante et active.

« L'autorité des adjoints indigènes ne s'exerce que sur leurs coreligionnaires... » (1)

Cela exclut d'abord les européens, et aussi les indigènes « naturalisés », le terme « coreligionnaires » visant évidemment les indigènes non admis à la qualité de citoyen français. Il ne s'ensuit pas d'ailleurs que les adjoints indigènes doivent se désintéresser de ce qui concerne les européens fixés ou de passage dans leur douar. Ils sont les représentants des pouvoirs publics dans leur section; ils ont pour devoir de concourir au maintien de l'ordre public et à ce titre toute personne qui pénètre dans leur circonscription a droit à leur protection effective, comme aussi elle fait l'objet de leur surveillance, notamment en cas de délit ou de crime.

Les adjoints indigènes sont « chargés de fournir à l'autorité municipale tous les renseignements qui intéressent le maintien de la tranquillité et la police du pays. » (2)

Ils sont, en outre, soumis aux prescriptions de l'article 29 du code d'instruction criminelle qui enjoint à toute autorité constituée, à tout fonctionnaire ou officier du ministère public de donner sur-le-champ avis à l'autorité judiciaire, c'est-à-dire à l'officier du ministère public, de tout crime ou délit dont il a la connaissance (3).

Il en résulte qu'en règle générale, les adjoints indigènes

(1) Décret du 7 avril 1884, article 6.

(2) Décret de 1884, article 6.

(3) Circulaires des 10 novembre 1874 et 24 juin 1876. Estoublon et Lefèbure, pages 380 et 632.

doivent informer à la fois l'autorité municipale et l'autorité judiciaire des faits délictueux ou criminels commis soit par un indigène, soit par un européen.

Cette règle demeure entière dans les communes de plein exercice.

Mais en commune mixte, depuis 1902, l'administrateur exerce les fonctions d'officier du ministère public près les tribunaux répressifs ; en outre, il a seul la police judiciaire sur tout le territoire qu'il administre; « le juge de paix ne doit informer qu'autant que l'affaire met en cause un non musulman (1). » De sorte qu'on doit faire une distinction : si le fait qui vient à la connaissance de l'adjoint indigène a été commis par un indigène, cet adjoint en informe seulement l'administrateur qui instruit lui-même l'affaire ou en saisit son collègue ou son subordonné chargé du ministère public. Si le fait a été commis par un non-indigène, l'adjoint indigène doit en donner avis aussi bien au juge de paix qu'à son administrateur.

Les rapports des adjoints indigènes avec les agents de la police judiciaire sont aujourd'hui déterminés par une circulaire du 21 octobre 1907 : « Par circulaire du 4 juillet 1902, je vous exposais que les administrateurs de commune mixte ayant été chargés d'une façon spéciale et exclusive sur leur territoire, de recueillir les preuves des délits, et d'instruire les crimes commis par les indigènes, le service de la gendarmerie n'avait plus aucun intérêt pratique à être tenu, comme par le passé, au courant des faits dans lesquels il n'avait plus à intervenir de sa propre autorité. J'ai rapporté en conséquence les instructions du 9 octobre 1890 par lesquelles l'un de mes prédécesseurs avait fait une obligation pour tous les agents indigènes d'aviser le chef de brigade de la gendarmerie, en même temps que l'administrateur, de tout crime ou délit porté à leur connaissance. — Il m'a été rendu compte

(1) E. Larcher, op. cit, t. II, page 145. Voir également circulaire, gouverneur général, 21 mai 1902, et circulaire procureur général, 26 mai 1902, Estoublon et Lefébure, supplément 1902, page 53,

que certains adjoints indigènes, prétextant l'application de cette circulaire, auraient refusé à des militaires de la gendarmerie en tournée dans leur douar, les renseignements verbaux qui leur étaient demandés, soit sur des individus, soit sur des faits intéressant la sécurité publique. J'appelle votre attention, d'une façon toute spéciale, sur cette interprétation abusive donnée à mes instructions. Si j'ai dispensé les adjoints indigènes de fournir au service de la gendarmerie des rapports écrits dont l'envoi à l'administrateur est seul nécessaire, je n'ai pas entendu les soustraire à l'obligation qui leur incombe, ainsi qu'aux chefs de douar partiel et aux gardes champêtres, de renseigner les gendarmes de même que les fonctionnaires en transport dans leur douar sur les faits intéressant respectivement le service ou la mission de chacun d'eux. » (1).

L'adjoint indigène, à la différence du maire ou de l'administrateur de commune mixte, et de ses adjoints, n'est pas officier de police judiciaire ; il est simplement l'auxiliaire de la police administrative; les procès-verbaux qu'il dresse ne font pas foi par eux-mêmes et les rapports qu'il fournit n'ont qu'une valeur de renseignements (2).

Comme agent de la police administrative de son douar, l'adjoint indigène est le représentant sur place de l'administration et il agit sous le contrôle ou par les ordres du maire ou de l'administrateur ; il doit donc veiller à l'application de toutes les mesures prises en vue de maintenir le bon ordre et la sécurité dans sa section.

Ainsi sa surveillance doit s'exercer sur les marchés, les

(1) Cette circulaire est résumée dans Estoublon et Lefébure. Supplément 1907, page 226. Une circulaire du 21 août 1902 recommande de n'appeler qu'en cas de nécessité absolue les agents indigènes (aghas, caïds et cheikhs), à témoigner devant les tribunaux répressifs. Estoublon et Lefébure, supplément 1902, page 55, note 1.

(2) Les adjoints indigènes ne peuvent donc réclamer la juridiction exceptionnelle de l'article 483 du Code d'instruction criminelle. Voir Alger, 2 mars 1877. Bulletin judiciaire de l'Algérie 1877. 248.

fêtes et réunions publiques, les cafés maures ; elle s'exerce également sur les indigènes internés ou mis en surveillance par mesure administrative dans le douar, sur les brocanteurs, les colporteurs, les personnages religieux, et en général sur tous les individus qui peuvent troubler le bon ordre ou la tranquillité.

Enfin, son concours peut être requis par les agents de la régie pour les recherches effectuées en vue de poursuivre les fraudes en matière de douanes (1).

Les adjoints indigènes sont « chargés d'assister les agents du Trésor et de la commune pour les opérations de recensement en matière de taxes et d'impôts ; de prêter à toute réquisition leur concours aux agents du recouvrement des deniers publics. » (2).

Autrefois, et tel est encore le système qui fonctionne en territoire de commandement, c'étaient les chefs indigènes eux-mêmes qui étaient chargés de l'assiette et du recouvrement des impôts. Lorsque les douars et les tribus de la région tellienne furent rattachés au territoire civil, ils furent soumis, pour le recouvrement des impôts, au droit commun, qui consiste dans la perception par rôles nominatifs remis à des agents financiers et au moyen des poursuites légales. Le rôle des adjoints indigènes en matière fiscale n'en est pas moins demeuré très important.

C'est ainsi qu'ils dressent au moyen des renseignements qu'ils recueillent personnellement et de ceux qui doivent leur être fournis par les agents placés sous leurs ordres (garde-champêtre et chefs de fractions), les listes préparatoires des impôts et taxes perçus tant pour le compte de la commune que pour le compte du Trésor. A l'arrivée dans leur circonscription du fonctionnaire chargé du recense-

(1) Loi du 25 février 1901. Estoublon et Lefébure. Supplément 1901, page 19.

(2) Décret du 7 avril 1884, art. 6 §§ 4 et 5.

ment (1), répartiteur ou contrôleur des contributions directes, ils lui fournissent toutes les indications utiles pour la confection des rôles.

Une circulaire du 10 décembre 1880 dispose qu' « à l'avenir, dans les douars et tribus des communes de plein exercice et mixtes et non encore desservis par un bureau de poste, les extraits des rôles individuels d'impôt arabe et les sommations sans frais relatives au dit impôt seront distribués par l'adjoint indigène du douar ou de la tribu. » (2)

Le recouvrement des impôts est effectué par les soins des receveurs des contributions diverses ; les contribuables sont prévenus par l'adjoint indigène de l'arrivée de l'agent chargé de la perception ; ils doivent remettre eux-mêmes à cet agent le montant de leurs impositions et ils en reçoivent directement quittance ; l'adjoint indigène doit demeurer étranger

---

(1) En commune mixte il est d'usage que les listes préparatoires établies par les adjoints indigènes soient soumises au contrôle préalable de l'administrateur. « Il convient, dit une circulaire du 28 février 1907 (Estoublon et Lefébure. Supplément 1907, page 146), d'exiger que les adjoints indigènes remettent le plus tôt possible à l'administrateur les listes nominatives afférentes à chaque impôt, pour lui permettre de les contrôler avant la tournée du répartiteur. L'administrateur est particulièrement désigné pour cette tâche, en raison de l'autorité directe qu'il exerce sur la population et les agents indigènes et du fait que ses déplacements n'attirent pas l'attention au même titre que ceux du répartiteur. Après avoir effectué un certain nombre de vérifications dans un lieu donné, l'administrateur ou l'adjoint devra, autant que les circonstances s'y prêteront, communiquer aux habitants du voisinage la liste préparée par l'adjoint indigène et recevoir les réclamations qui se produiront ; ce procédé permettra d'éviter beaucoup d'erreurs. » Voir également circulaire du 22 juillet 1907. Estoublon et Lefébure. Supplément 1907, page 146, en note. « L'ensemble des mesures prescrites doit avoir pour effet de donner aux chefs et aux contribubables indigènes l'impression d'une surveillance de tous les instants au point de vue fiscal, aussi bien de la part de l'autorité locale que de celle du service de l'assiette. »

(2) Estoublon et Lefébure, page 543.

à ces opérations. Cette règle, qui est de nature à éviter des abus, n'est pas toujours rigoureusement observée (1).

Les adjoints indigènes sont tenus « de veiller spécialement à ce que les déclarations de naissances et de décès, de mariages et de divorces, soient faites exactement par leurs coreligionnaires à l'officier de l'état civil. » (2).

Il est inutile d'insister sur l'importance de ces prescriptions (3) ; elles sont d'ailleurs sanctionnées sévèrement, en raison de la négligence dont les adjoints indigènes ont trop souvent fait preuve en cette matière. Dans une circulaire du 14 novembre 1896, le gouverneur général rappelait tout l'intérêt qu'il attachait à leur stricte observation. « Dans la plupart des communes vérifiées, la loi du 23 mars 1882 n'est pas observée régulièrement et les naissances ont échappé aux déclarations dans la proportion d'un quart, pour certaines communes et de trois cinquièmes, pour d'autres. Ces lacunes sont encore plus accentuées pour les décès qui, dans la proportion d'un tiers et souvent même d'une moitié, n'ont fait l'objet d'aucune inscription. Les mariages et les divorces, après avoir fait l'objet de déclarations régulières pendant la période qui a suivi l'homologation, paraissent avoir été perdus de vue et ne sont plus portés à la connaissance

(1) L'administration a eu parfois à sévir contre des adjoints indigènes qui s'étaient fait remettre par leurs administrés le montant de leurs contributions, soi-disant pour aller le verser à la caisse du receveur et qui l'avaient indûment conservé par devers eux.

(2) Décret de 1884, article 6.

(3) Voir rapport de M. Jacques, précédant la loi du 23 mars 1882. Estoublon et Lefébure, page 568 en note. « L'établissement d'un état civil régulier, constatant toutes les transformations de la famille, est une mesure d'ordre public qui s'impose à toutes les nations civilisées. La famille n'est réellement constituée que lorsque tous les membres qui la composent ont un même nom, précédé d'un ou de plusieurs prénoms, permettant de les distinguer entre eux et lorsque les naissances, les décès, les mariages, les divorces là où il existe, sont exactement inscrits sur des registres publics. »

des officiers de l'état civil qu'à de rares intervalles. J'estime, Monsieur le préfet, qu'un état de choses aussi fâcheux ne saurait durer plus longtemps sans qu'il en résulte les plus graves inconvénients. Il conviendra donc de procéder, dès à présent, par voie de révocation à l'encontre de tout adjoint indigène convaincu d'avoir laissé à l'abandon l'important service de l'état civil. A ces agents, en effet, incombe spécialement la surveillance de leurs coreligionnaires ; ils connaissent exactement les populations qu'ils sont chargés d'administrer et ne peuvent exciper de leur ignorance de faits tels qu'une naissance, un décès, un mariage, ou un divorce survenus dans le douar ou la fraction soumis à leur autorité. » (1).

En principe, les adjoints indigènes ne sont pas chargés de la tenue des registres de l'état civil ; les déclarations des intéressés sont reçues par l'officier de l'état civil, c'est-à-dire par le maire ou l'administrateur, ou l'adjoint de la section française. « Toutefois, lorsque les distances ne permettront pas de faire les déclarations au siège de la commune ou d'une section française de la dite commune, elles seront reçues par l'adjoint de la section indigène. » (2).

Les adjoints indigènes des communes de plein exercice sont chargés de ce service par une délégation spéciale du maire (3). Quant à ceux des communes mixtes, ils reçoivent cette délégation par un arrêté préfectoral ; lors de la notification qui leur est faite de l'arrêté du gouverneur général homologuant les opérations de constitution de l'état civil dans les douars de leurs circonscriptions, les administrateurs des communes mixtes sont invités par le préfet à lui indiquer s'il n'y a pas lieu, soit en raison de l'éloignement des douars du siège de la commune mixte, et de la difficulté des moyens de communications entre ces deux points, soit

(1) Estoublon et Lefébure. Supplément 1896, page 48.

(2) Loi du 23 mars 1882, article 17 § 3°. Estoublon et Lefébure, page 574.

(3) Décret du 5 avril 1884, article 6.

pour tout autre motif, de laisser aux adjoints indigènes le soin de recevoir les déclarations d'état civil de leurs coreligionnaires. La plupart des adjoints indigènes de commune mixte sont chargés de la tenue des registres pour leur section.

Les déclarations reçues par l'adjoint indigène « seront faites en arabe suivant des formules imprimées sur des registres visés pour timbre et paraphés par le juge de paix. Ces registres contiendront une souche et un volant reproduisant les mêmes mentions. Les actes seront revêtus de la signature de l'adjoint indigène ou de son cachet et de la signature des parties et des témoins si ceux-ci savent écrire... ; les volants des actes de l'état civil sont détachés de leur souche et adressés, dans les huit jours, à l'officier de l'état civil français, pour être transcrits sur les registres au chef-lieu de la commune. » (1).

Lorsque l'adjoint indigène reçoit une déclaration de décès d'un musulman, il est tenu de s'informer si la succession ouverte intéresse des mineurs. Dans le cas de l'affirmative, il doit donner sur-le-champ avis de l'existence des dits mineurs au juge de paix et au cadi en exercice dans le territoire du lieu du dit décès (2).

Enfin, jusqu'en 1903, l'adjoint indigène était tenu, en tant qu'agent de l'administration, d'informer, dans les vingt-quatre heures, le cadi de la juridiction, de tout décès survenu dans sa circonscription. Ce délai a été porté à huit jours par une circulaire du 15 juin 1903 qui a en même temps imposé l'obligation à l'adjoint indigène de donner connaissance des décès au receveur des domaines de sa circonscription, tou-

---

(1) Loi du 23 mars 1882, art. 17 §§ 4 et 5, et 18 ; voir également circulaires du gouverneur général des 9 décembre 1886, 24 novembre 1888, 7 juillet 1890 et 12 novembre 1894. Estoublon et Lefébure, page 573, en note.

(2) Circulaire du gouverneur général, 8 mai 1886 ; circulaire du ministre de l'intérieur, 10 décembre 1887 ; circulaire du gouverneur général, 26 juin 1890. Estoublon et Lefébure, loc. cit.

tes les fois que les indigènes décédés ne laisseront pas d'héritiers directs (1).

A la suite de l'institution du recrutement des indigènes par voie d'appel (2), les adjoints indigènes se sont vu confier de nouvelles attributions.

Ils fournissent au maire ou à l'administrateur, tous les renseignements nécessaires pour lui permettre de dresser les tableaux de recensement ; ils doivent notamment lui signaler les indigènes qui paraissent avoir atteint l'âge de l'appel sous les drapeaux et qui ont été omis sur les registres de l'état civil ; ces renseignements font d'ailleurs l'objet d'un contrôle sérieux de la part des autorités locales (3).

Ils publient dans leur douar un extrait de ce tableau de recensement, remettent aux intéressés une convocation individuelle comportant récépissé et les conduisent, au jour fixé devant la commission de tirage au sort (4). « Les chefs indigènes et leurs agents restent auprès de leur groupe pendant toute la durée de la séance et veillent au maintien de l'ordre. » (5). Ils peuvent être appelés à donner à la commission des renseignements sur les cas de dispense, comme ils doivent signaler d'eux-mêmes les situations de famille dignes d'intérêt.

« Dès réception de la liste communale d'appel sous les drapeaux, le maire ou l'administrateur remettra à chacun des chefs de douar l'extrait de cette liste qui le concerne. Muni

(1) Estoublon et Lefébure. Supplément 1902-1903, page 210.

(2) Décret du 3 février 1912.

(3) Voir « Les instructions générales sur le recrutement des indigènes algériens par voie d'appel ». Alger, 1913.

(4) « Au cas où l'indigène ne répondrait pas à la convocation et serait déféré ultérieurement aux juridictions compétentes, le récépissé d'ordre individuel de convocation, dûment daté et signé par l'adjoint indigène, donnerait aux tribunaux répressifs ou aux conseils de guerre la preuve que la notification de la convocation a été faite à l'inculpé sous une forme régulière. « Instructions générales », page 28.

(5) Instructions générales, page 29.

de cet extrait, le chef de douar notifiera aux recrues de son douar les convocations dont ils sont l'objet au moyen d'ordres individuels de convocation comportant récépissés. Il sera chargé de les rassembler et de les conduire, le jour fixé, au point de la concentration, où, sous sa responsabilité, il certifiera l'identité des appelés en les remettant entre les mains du maire ou de l'administrateur. Il devra être à même de fournir des renseignements précis sur la situation des appelés qu'il n'aura pas amenés avec lui. » (1).

L'adjoint indigène a la surveillance dans son douar de toutes les opérations qui concernent la gestion des affaires de la société indigène de prévoyance, de secours et de prêts mutuels de la commune. Il est, en effet, le président de la djemaa qui, depuis l'arrêté du 11 septembre 1895 (2), joue dans le douar le rôle du conseil de section institué dans chaque tribu ou douar par l'article 4 de l'arrêté du 7 décembre 1894 (3).

A ce titre, il s'attache à l'exacte exécution de toutes les opérations, rentrée des prêts, perception des cotisations, avances de grains ; c'est lui qui, en l'absence de l'administrateur ou de son adjoint, procède à l'ouverture des silos et préside, assisté des membres du conseil de section, à la distribution des grains ; il peut être tenu responsable de tous les détournements et pertes non justifiés.

Son rôle n'est pas moins important au cours de la procédure des enquêtes partielles portant sur la propriété indigène ; il a été précisé par une circulaire du 14 septembre 1904 : « Dès la réception de l'arrêté fixant l'ouverture d'une enquête, l'autorité locale devra inviter l'adjoint indigène du douar où elle aura lieu, à prévenir les intéressés..... d'avoir à se rendre sur le lieu de la situation des biens, le jour de

(1) Instructions générales, page 90.
(2) Article 17 de l'arrêté. Estoublon et Lefébure, page 1044.
(3) Estoublon et Lefébure, page 1002.

l'ouverture de l'nquête. De son côté, l'adjoint indigène désignera les deux délégués de la djemaa, qui doivent assister avec lui aux opérations, parmi les membres de cette assemblée qui connaissent personnellement la situation des biens, objet de l'enquête. Il devra, d'autre part, aussitôt qu'il aura reçu la traduction en arabe du procès-verbal, inviter les intéressés à en prendre connaissance, soit par eux-mêmes, soit avec l'aide de son khodja. L'adjoint indigène devra s'attacher à bien faire comprendre à ses administrés qu'après l'expiration du délai de quarante-cinq jours pendant lequel le procès-verbal reste déposé entre ses mains ou au chef-lieu de la commune, aucune réclamation ne peut plus être valablement formée. » (1).

Il est également chargé de la surveillance et du contrôle des postes-vigies organisés pour prévenir et réprimer les incendies de forêt (2).

« Il peut être délégué par les agents du service des domaines pour procéder à la vente des produits forestiers saisis lorsque ces produits ne pourront être transportés dans les localités où réside un maire, un administrateur ou un adjoint spécial. Toutefois, pour éviter toute réclamation, il devra être bien entendu que l'adjoint indigène délégué sera toujours assisté d'un agent des forêts. » (3)

L'article 9 du décret du 18 août 1868 interdisait « aux adjoints indigènes de statuer sur les contestations de musulman à musulman, lesquelles doivent toujours être déférées aux juges de paix ou aux cadis. » Pour comprendre l'utilité de cette interdiction, il faut se rappeler qu'autrefois les po-

(1) Estoublon et Lefébure. Supplément 1904, page 81.

(2) Arrêté du Gouverneur général, 6 juillet 1881, article 7. Estoublon et Lefébure, page 554. Une circulaire du 22 février 1903 prescrit aux adjoints indigènes d'aviser, en cas d'incendie de forêts, en même temps que le maire ou l'administrateur de la commune, le représentant du service forestier le plus voisin. Estoublon et Lefébure. Supplément 1902, page 179, note 1 (a).

(3) Décision du 16 août 1905. Document inédit.

pulations musulmanes avaient l'habitude de soumettre leurs affaires aux cheikhs qui les réglaient de leur propre autorité.

Déjà, en 1867, le maréchal de Mac-Mahon avait dû donner des instructions pour faire cesser cette pratique. « Les adjoints indigènes ne suivront point les errements des cheikhs; j'admets qu'ils donnent un avis, un conseil, mais non qu'ils prennent des décisions. Les juges de paix, les cadis, sont seuls compétents pour prononcer dans tous ces litiges que réglaient les cheikhs en vertu d'usages traditionnels. Je n'ai pas besoin de dire que ces mêmes adjoints n'auront ni à punir, ni à menacer d'amendes. Il faut, en un mot, effacer de la commune, toute trace de l'administration et du commandement de la tribu arabe. » (1)

Enfin, l'adjoint indigène peut, malgré ses fonctions, être comme tout autre indigène, appelé au tribunal répressif en qualité de juge titulaire ou d'assesseur. Mais il est recommandé aux adjoints indigènes de s'abstenir de siéger lorsque le tribunal est saisi de faits qu'ils ont dû dénoncer ou au sujet desquels ils ont pu faire quelque acte d'instruction (2).

On a vu plus haut qu'il existait encore, en territoire de commandement, une hiérarchie de chefs indigènes, mais que cette hiérarchie tendait de plus en plus à se réduire à l'unité d'agent, le caïd, placé à la tête du douar ou de la tribu (3).

Il n'en subsiste pas moins encore à l'heure actuelle quelques grands chefs indigènes qui, pouvant d'ailleurs être pourvus de l'administration d'une section, en tant que caïds ont des attributions propres qu'il nous faut à présent préciser.

---

(1) Document inédit.

(2) Circulaire du procureur général, 30 janvier 1905. Estoublon et Lefébure. Supplément 1902-1903, page 232.

(3) Rappelons que le caïd a sous ses ordres des chefs de fraction appelés cheikhs ; mais le caïd seul peut être comparé à l'adjoint indigène du territoire civil.

Jusqu'en 1898, la situation des bach-aghas, aghas et caïds des caïds était demeurée assez singulière ; tandis que certains d'entre eux exerçaient sur les tribus qu'ils administraient, une autorité effective allant jusqu'à absorber celle des caïds, chefs de tribus ou de douars, d'autres n'avaient qu'une action très restreinte ou même n'en avaient aucune, sur les populations dépendant de leur « commandement ».

Cette situation, qui se modifiait au gré des circonstances et des mutations, fut à un moment réglementée par une décision du gouverneur général Lépine (1) ; la réglementation avait pour base une séparation très nette des attributions des caïds, d'une part, et de celles des grands chefs indigènes, d'autre part ; les premiers restaient des fonctionnaires d'ordre administratif ; les autres devenaient uniquement des agents politiques et ne pouvaient plus s'immiscer dans l'administraton des tribus.

De ce partage d'attributions, on donnait les motifs suivants : « Autrefois, lorsque les grands commandements étaient effectifs, les chefs indigènes ne correspondaient qu'avec leur caïd des caïds ou leur agha ; celui-ci rendait compte au commandant supérieur ou réglait la question lui-même. Le contrôle étant très difficile et toujours très délicat à exercer, on voit à quels abus devait forcément donner lieu cette manière de faire. Nous étions alors souvent à la merci des individualités de marque que nous employions ; aujourd'hui, il n'en est heureusement plus de même et l'on n'a pas les mains liées pour l'avenir, puisque l'ancien état de choses peut être considéré comme entièrement disparu. — Or, pour se servir des grands chefs indigènes qui, par leur influence personnelle ou celle de leur famille, peuvent très utilement seconder le commandement, il faut, sans dépasser le but, leur donner libéralement les moyens de nous rendre tous les services qu'on peut attendre de leur concours. Le seul moyen pratique pour cela est de ne pas mettre à l'écart les titulaires

(1) Décision du 16 avril 1898. Document inédit.

des grands commandements, de les mêler au contraire délibérément, mais toujours avec mesure, à la vie publique des populations placées sous leurs ordres, en leur permettant de savoir ce qui se passe chez elles et en les tenant au courant des intentions de l'autorité supérieure à leur égard. — Les caïds des caïds, les aghas, les bach-aghas devront donc être instruits par les caïds de toutes les questions intéressant la sécurité, la politique, la religion et, d'une façon générale, de toutes les affaires qui ne sont pas de la catégorie de celles réservées spécialement aux caïds par les règlements en vigueur. Une correspondance officielle sera à cet effet échangée entre eux, mais cette correspondance ne supprimera pas les rapports adressés directement à l'autorité française sur les mêmes objets. Ce contrôle permanent, sur l'utilité duquel il est inutile d'insister, devra rester entre nos mains. Le commandement pourra se réserver, bien entendu, de régler lui-même certaines questions avec les caïds et en laissera d'autres aux grands chefs. Enfin ceux-ci seront avisés par le commandement de toutes les mesures présentant un intérêt général ; ils seront chargés de contrôler les renseignements de toutes sortes et la latitude la plus grande sera laissée de les employer à toutes les missions qu'on jugera utile de leur confier. Les attributions des grands chefs indigènes comprendront, d'autre part, le commandement du goum, dont ils devront s'appliquer à bien connaître les éléments dès le temps de paix, la réunion des convois en cas de colonne ou d'expédition, etc... En résumé, il y aura deux catégories d'affaires nettement définies et séparées : 1° les affaires administratives, exclusivement réservées dans chaque tribu au caïd, agent officiel responsable qui les traitera toujours sans intermédiaire ; 2° les affaires politiques et de police générale dont seront saisis les grands chefs, soit par les caïds, soit par le commandement, et pour la solution desquelles l'autorité militaire emploiera le plus largement possible et sans arrière-pensée l'influence des personnages auxquels elle aura

donné sa confiance.... Approuvé. — Signé : Lépine. Alger, le 16 avril 1898. »

Nous ignorons si cette décision fut appliquée ; toujours est-il qu'à l'heure actuelle, la plupart des aghas et bach-aghas en fonctions réunissent entre leurs mains des attributions d'ordre politique et les attributions d'ordre administratif dévolues aux caïds ; ce n'est que vers la fin de leur carrière, et lorsqu'ils n'ont plus assez d'activité pour administrer leur fraction, qu'on les décharge de leur rôle d'agents administratifs pour ne leur laisser que les attributions politiques qu'ils sont à même, de par leur influence, d'exercer utilement jusqu'à leur disparition.

Quant aux caïds, ils ont, d'une manière générale, les mêmes attributions que les adjoints indigènes du territoire civil. Toutefois, ils jouent un rôle plus étendu en matière d'assiette et de recouvrement des impôts et ils sont investis du pouvoir d'infliger des amendes.

Leurs attributions en matière fiscale sont déterminées par la circulaire du 21 mars 1867 (1) sur les bureaux arabes. Les chefs indigènes dressent, avec l'assistance de la djemaa, les états constatant les matières assujetties à l'impôt et indiquent, en regard de chaque groupe, le nom du contribuable ; ces états sont remis au chef du bureau arabe qui les contrôle et les vérifie. Un délai est fixé par le commandant supérieur pendant lequel les indigènes sont admis à prendre communication de ces états et à présenter leurs réclamations. Lorsque les rôles ont été rendus exécutoires, le chef du bureau arabe fait connaître le lieu et l'époque du versement. L'ordre de paiement écrit en langue française et en langue arabe en regard est établi par douar ou fraction de tribu et remis au chef collecteur après qu'il en a été donné

(1) Estoublon et Lefébure, page 331.

lecture à la djemaa assemblée. Cet ordre indique la cote afférente à chaque contribuable et la somme à payer par le douar ou la fraction; un ordre collectif est publié sur les marchés à la porte du bureau arabe. Les chefs indigènes recueillent l'impôt des mains des contribuables, auxquels ils délivrent des quittances individuelles, et ils en versent le montant au receveur des contributions diverses.

Dès les premières années de l'occupation, on avait reconnu aux chefs indigènes, à l'exception des cheikhs, le droit d'infliger des amendes pour les fautes, délits ou crimes commis par leurs administrés. « Ces pouvoirs, entre des mains peu dignes, étaient souvent abusifs ; nos agents indigènes trouvaient dans les amendes qu'ils infligeaient une source de profits illicites. Le première tentative de réglementation, en cette matière, est l'œuvre de Bugeaud. Précisément, pour mettre un terme aux abus qui lui étaient signalés, il donna dans une circulaire du 12 février 1844 (1), un véritable code de l'indigénat, déterminant pour quelles causes et jusqu'à quel maximum les caïds, les aghas, les khalifas ou bach-aghas... pourraient infliger des amendes. » (2). Les caïds pouvaient imposer des amendes jusqu'à 25 francs, les aghas jusqu'à 50 fr., les bach-aghas ou khalifas jusqu'à 100 fr. (3). L'arrêté de 1844 fixait également la répartition du produit des amendes entre le Trésor et les chefs indigènes (4).

Les pouvoirs disciplinaires des chefs indigènes furent ensuite réglementés par des arrêtés des 21 septembre 1858 et 5 avril 1860 (5) ; supprimés par l'arrêté du 20 février 1872 (6), ils furent rétablis en partie par celui du 14 novem-

(1) Voir Ménerville, op. cit, édition 1853, page 19.
(2) E. Larcher, op. cit., t. II, page 233.
(3) Articles 2, 4 et 8 de l'arrêté.
(4) Article 24.
(5) Ménerville, op. cit., édition 1877, pages 77 et suivantes.
(6) Hugues, Code de l'Algérie, page 130.

bre 1874 (1) encore en vigueur à l'heure actuelle, qui a réorganisé les commissions disciplinaires des territoires de commandement. L'article 27 de cet arrêté dispose : « A quelque degré de la hiérarchie qu'ils appartiennent, les chefs indigènes ne peuvent infliger la peine de l'emprisonnement. Quand ils ont à procéder de leur propre initiative à une arrestation, en cas de flagrant délit ou pour des causes intéressant immédiatement l'ordre public, ils devront en rendre compte, sans délai, à l'autorité française dont ils relèvent et lui faire conduire immédiatement les prévenus. Les chefs indigènes relevant directement de l'autorité française pourront frapper des amendes jusqu'à concurrence de 20 francs pour les contraventions de police et les manquements de minime importance. Les amendes infligées par les chefs indigènes ne sont perçues qu'après un visa approbatif de l'autorité française dont ils relèvent. »

On voit que les pouvoirs disciplinaires des chefs indigènes ont été considérablement réduits; d'abord, ces agents ne peuvent punir que pour des fautes légères, et non plus comme autrefois pour des délits et même des crimes; ensuite, le quantum des amendes qu'ils infligent ne peut dépasser 20 francs, alors qu'autrefois il pouvait atteindre 100 francs. Il a « paru convenable qu'en aucun cas un agent indigène ne pût infliger une peine d'amende supérieure à celle que peut prononcer un officier français ou un juge de paix. » (2)

Il est à remarquer, d'autre part, qu'on a ramené à un taux uniforme le maximum des amendes que peuvent infliger les chefs indigènes ; c'est une nouvelle manifestation de la tendance que nous avons signalée plusieurs fois et qui consiste à réduire, en la rendant de moins en moins effective, la hiérarchie des chefs indigènes.

---

(1) Estoublon et Lefébure, page 443.

(2) Circulaire du gouverneur général du 19 novembre 1874. Estoublon et Lefébure, page 443.

Section II. -- Les adjoints indigènes représentants des populations musulmanes

Les adjoints indigènes jouent un certain rôle dans la représentation de leurs coreligionnaires au sein des diverses assemblées administratives et financières de l'Algérie, mais ce rôle varie sensiblement suivant qu'il s'agit d'adjoints indigènes de commune de plein exercice ou d'adjoints indigènes de commune mixte. D'autre part, ces agents, tantôt entrent d'office dans les assemblées, tantôt font seulement partie du collège électoral, d'ailleurs très restreint, qui nomme les membres indigènes de ces assemblées et ne peuvent siéger que s'ils sont eux-mêmes élus par ce collège.

Nous allons voir comment les adjoints indigènes entrent ou peuvent entrer à la djemaa, au conseil municipal ou à la commission municipale, au conseil général et aux délégations financières.

Djemaa. — La djemaa est l'assemblée délibérante du douar ou de la tribu, section indigène de la commune. Elle paraît avoir existé de tout temps en Algérie (1), mais elle n'a reçu une organisation bien précise qu'à la suite de la délimitation des territoires des tribus et de leur répartition entre les douars, prescrites par le sénatus-consulte du 22 avril 1863. L'on n'a pas oublié, en effet, que, dans la conception de l'Empereur, le douar devait constituer une véritable commune indigène, dotée d'organes analogues à ceux de la com-

(1) « La djemaa a existé de tout temps, dans les tribus et les douars; dès 1844, elle est mentionnée dans les règlements édictés par le maréchal Bugeaud et, depuis, divers actes administratifs, l'arrêté ministériel du 26 février 1858 et le décret-loi du 24 décembre 1870, notamment, l'ont sanctionnée. » Extrait du rapport présenté par M. Müller au conseil de gouvernement, séance du 8 février 1892. V. de Cuttoli, op. cit. p. 36.

mune française, ou tout au moins d'un agent administratif et d'une assemblée. Telle est l'origine de l'institution du caïd comme chef de douar ou de tribu, et de l'organisation des djemaas (1). C'est ainsi que l'arrêté du 20 mai 1868, pris en suite du décret du 23 mai 1863 qui consacrait officiellement l'existence de la djemaa dans tous les douars constitués par les opérations du sénatus consulte du 22 avril 1863, déterminait la composition et les attributions de cette assemblée, et en donnait la présidence au caïd ou au cheikh de douar.

(1) Les idées de l'Empereur, en cette matière, ont été précisées par une circulaire inédite du maréchal de Mac-Mahon, en date du 6 février 1866. Nous en extrayons les passages les plus saillants. « L'Empereur, dans sa lettre sur la politique de la France en Algérie, témoigne (page 57, n° 17), le désir de voir constituer, le plus vite possible et sans attendre les opérations prescrites en exécution du sénatus-consulte, la djemaâ des tribus, *conseil municipal non électif qui surveillera et contiendra le chef indigène en l'assistant dans toutes les affaires intéressant la commune....* Dans ce qui va suivre, je n'appelle votre attention que sur le fonctionnement des djemaâs de douars organisées en vertu du sénatus-consulte et je vous prie de me faire savoir comment vous croyez que cette institution peut être affermie et développée, de manière à introduire dans les populations indigènes les premiers éléments de notre organisation communale... Le but du sénatus-consulte n'est pas seulement de constituer la propriété individuelle, mais encore de désagréger la tribu pour la fractionner en douars-communes. Aussi me suis-je appesanti, dans les instructions que je vous ai données, sur la nécessité de composer ces douars de telle sorte qu'ils aient, au point de vue de notre organisation communale, tous les éléments de vitalité désirables, et sur le choix des membres de djemaâs. Ce fractionnement de la tribu en douars ne doit pas, en général, apporter de grandes modifications dans la composition du personnel indigène investi aujourd'hui du commandement. Chaque douar est une fraction de l'aghalik, à la tête de laquelle se trouve un caïd ; ce caïd reste le chef de la djemaâ et ce sont ses rapports avec cette djemaâ et le rôle de celle-ci qu'ils s'agit de définir en ayant soin, je le répète, de chercher à se rapprocher de nos institutions communales. Il ne faut pas se dissimuler que, quel que soit le soin qui ait été apporté dans le choix des membres, les djemaâs ne sauraient avoir toutes les attributions des conseils municipaux.... »

On a vu qu'il ne paraissait guère possible de reconnaître, aujourd'hui encore, au douar-commune, le caractère primitif qu'on avait voulu lui donner: il représente, dans l'organisation administrative, un échelon intermédiaire entre la simple section de commune et la commune véritable. Et encore faut-il distinguer : le douar de la commune mixte (1, paraît bien présenter le caractère d'une véritable unité administrative (2, mais non le douar de la commune de plein exercice. Nous avons déjà signalé cette différence, en étudiant l'organisation des adjoints indigènes : tandis que chaque douar de la commune mixte est, en principe, administré par un adjoint indigène, le douar de la commune de plein exercice est souvent administré directement par le maire. Cette différence apparaît mieux encore ici, car l'existence même de la djemaa, qui donne en partie au douar de la commune mixte son caractère d'unité administrative, est très sérieusement contestée en commune de plein exercice.

Nous n'avons pas à examiner ici les diverses opinions qui ont été soutenues à ce sujet, cela nous éloignerait de notre sujet : nous nous contenterons de signaler que trois théories au moins sont en présence.

La première de ces théories, se fondant sur l'unité et l'indivisibilité de l'organisation communale, considère les douars annexés aux communes de plein exercice comme de simples sections : dès lors, elle se refuse à reconnaître l'existence dans la commune, d'une assemblée permanente autre que le conseil municipal : elle n'accorde aux douars qu'une com-

(1) Ce que nous disons ici du douar de la commune mixte du territoire civil peut aussi bien s'appliquer aux douars des communes mixte et indigène du territoire de commandement. Sur la nature du douar de la commune mixte civile. Voir les articles de M. Louis Rolland, dans la R. A., année 1906, 2-331, 1907 2-284 et 1908, 2-308.

(2) On se rappelle que l'arrêté du 20 mai 1868 reconnaissait une quasi-autonomie aux douars de la commune indigène, qui avaient une personnalité et même un budget distincts de ceux de la commune.

mission syndicale, pouvant se réunir seulement dans les cas prévus par la loi du 5 avril 1884 (1).

Selon la deuxième théorie, qui a été soutenue en doctrine, l'existence de la djemaa en commune de plein exercice ne saurait faire aucun doute ; mais l'organisation de cette assemblée n'est déterminée par aucun règlement (2).

Enfin, le conseil de gouvernement et, avec lui, l'administration algérienne, prétendent que la loi du 5 avril 1884 n'a pas abrogé les dispositions du décret du 23 mai 1863 et que par conséquent, aucune atteinte n'a pu être portée à l'existence des djemaas dans les communes de plein exercice, existence d'ailleurs reconnue implicitement par un arrêt du conseil d'Etat (3). Selon cette dernière opinion, qui est d'ailleurs suivie dans la pratique, les douars de commune de plein exercice ont des djemaas, appelées à se prononcer toutes les fois qu'il s'agit d'intérêts spéciaux aux sections indigènes. Et une circulaire du 18 mai 1892 a même décidé qu'il convenait, par analogie avec ce qui se passe pour la désignation des conseillers municipaux musulmans, de faire nommer à l'élection les membres de ces djemaas (4).

D'autres décisions sont ensuite intervenues, notamment

---

(1) Cette thèse, qui a été admise par le conseil de préfecture de Constantine (29 avril 1898), paraît avoir été adoptée par la Cour de Cassation (24 avril 1903). Voir, à ce sujet, de Cuttoli, op. cit., pages 36 et suivantes.

(2) Telle est l'opinion de M. E. Larcher, op. cit., t. I, page 658.

(3) Voir à ce sujet dépêche du gouverneur général au préfet de Constantine, 6 novembre 1903. Estoublon et Lefébure. Supplément 1902-1903, page 247, et de Cuttoli, loc. cit.

(4) « J'ai été consulté sur la question de savoir si dans les communes de plein exercice, où l'électorat municipal musulman existe et fonctionne, et où, par conséquent, les intérêts des collectivités indigènes sont représentées au sein des assemblées municipales par les conseillers municipaux élus au titre musulman, le djemaâs permanentes instituées en vertu du règlement du 23 mai 1863, doivent continuer à exister.

« J'ai l'honneur de vous informer qu'en raison de l'importance de cette question, qui a de nombreux points de contact avec la gestion

pour régler le contentieux de ces élections (1). Enfin, l'une d'elles donne au préfet le droit de nommer le président de la djemaa, sans apporter aucune réserve à ce droit ; il en résulte que l'adjoint indigène du douar n'est pas nécessairement président de la djemaa, et cette dualité de fonction-

---

des intérêts des douars constitués en exécution du sénatus-consulte, je l'ai déférée à l'examen du conseil de gouvernement.

Le conseil, se basant sur ce que la djemaâ de douar est une institution reconnue par la législation spéciale algérienne, que cette institution est utile, et que l'administration peut en tirer parti à divers points de vue, s'est prononcé pour le maintien des djemaâs dans les communes de plein exercice.

D'autre part, une commission spéciale étudie en ce moment, sur la demande du gouvernement, un projet d'organisation générale concernant l'administration des indigènes. La question des djemaâs permanentes, dont l'existence est maintenue en principe, se trouve naturellement rattachée à ce projet. Mais, en attendant la solution à intervenir, le conseil de gouvernement a émis l'avis ferme que les djemaâs doivent, dorénavant, être nommées à l'élection et non par l'autorité départementale.

« Je vous prie de vouloir bien m'accuser réception de la présente dépêche, et tenir compte des dispositions qu'elle contient pour l'instruction des diverses affaires, en instance ou à engager, touchant les intérêts des douars..... » Signé : J. Cambon... »

(1) Si, toutefois, le mot contentieux est bien exact ici. Voici, d'ailleurs, un extrait de cette décision : « ... Permettez-moi de vous faire remarquer, Monsieur le Préfet, que ces instructions (instructions inédites du 15 mai 1896), n'ont pas un sens aussi absolu que celui que vous leur attribuez. Elles tendent seulement à établir qu'en l'absence d'un texte précis réglementant l'élection des djemaâs dans les communes de plein exercice, cette élection doit être considérée comme une simple mesure administrative destinée à éclairer l'administration, et échappant à tout recours contentieux; que, par suite, si des protestations sont formulées, l'autorité supérieure est libre de les accueillir ou de ne pas en tenir compte, suivant qu'elles lui paraissent ou non justifiées. Dans l'espèce, la réclamation des indigènes des Ouled-Mansour étant fondée, j'estime, par les mêmes motifs, que vous avez toute latitude pour annuler l'élection des indigènes qui vous semblent avoir été nommés dans des conditions irrégulières. Il vous appartiendra de prescrire les mesures nécessaires à cet effet. » Dépêche du gouverneur général au préfet de Constantine, 18 août 1900 (Document inédit).

naires chargés, l'un de l'administration du douar, l'autre de la présidence de l'assemblée délibérante, ne va pas sans inconvénients au regard de la population indigène. On va voir que ces inconvénients ont été évités en commune mixte.

Ainsi, même en admettant, selon la théorie soutenue par l'administration, que l'existence de la djemaa en commune de plein exercice soit parfaitement légale, on constate qu'en fait l'adjoint indigène demeure ordinairement étranger à son fonctionnement. Cette constatation nous dispensera d'insister plus longuement sur la djemaa de la commune de plein exercice.

Aucun doute ne peut exister sur la légalité de l'existence des djemaas dans les communes mixtes du territoire civil et les communes mixtes et indigènes du territoire de commandement.

Ces assemblées ont été organisées, en exécution du décret du 23 mai 1863, par l'arrêté du gouverneur général du 20 mai 1868 ; elles ont été réorganisées depuis par le gouverneur général, en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués par le décret du 7 avril 1884, article 7 (1).

Cette réorganisation a été l'œuvre de l'arrêté du 11 septembre 1895 (2), pour les djemaas des douars des communes mixtes du territoire civil, et de l'arrêté du 25 août 1896 (3) pour les djemaas des douars ou tribus du territoire militaire (4).

La présidence de la djemaa appartient à l'adjoint indi-

(1) Cet article est ainsi conçu : « Des arrêtés du gouverneur général délibérés en conseil de gouvernement, pourvoient à la création et à l'organisation des communes mixtes et des communes indigènes. »

(2) Estoublon et Lefébure, page 1044.

(3) Estoublon et Lefébure. Supplément 1896-1897, page 40.

(4) Pour la composition des djemaâs, voir les articles 3 à 6 de l'arrêté du 11 septembre 1895.

gène (1) ou au caïd, suivant le territoire. Cet agent cumule ainsi les fonctions de représentant de l'autorité dans la section et de membre de l'assemblée délibérante de cette section (2). « La réunion dans les mêmes mains de ces deux fonctions, paraît au premier abord peu rationnelle. Nous sommes habitués à les voir séparées dans notre organisme administratif. Et, de fait, la mission d'un mandataire de la population, chargé de soutenir ses intérêts dans une assemblée délibérante s'allie mal, en théorie, avec celle d'un représentant de l'autorité chargé de surveiller cette population au nom de l'ordre public. Mais, dans la pratique, la distinction n'a rien d'absolu. Les maires et adjoints sont à la fois des mandataires élus de la population et des délégués de l'administration supérieure. Il y a d'ailleurs, en matière indigène, plus d'inconvénients que d'avantages à avoir deux agents là où on peut se contenter d'un seul. » (3). On comprendrait mal que l'adjoint indigène, responsable du bon ordre et de la sécurité dans le douar, se vît préférer un autre habitant de la section pour la présidence d'une assemblée dont la mission est de défendre les intérêts spéciaux de cette section (4).

Tel est, en effet, le rôle de la djemaa, qui est, à ce point de vue, assez comparable à la commission syndicale de la section de commune. Mais la djemaa a, en outre, des attributions qui n'appartiennent pas à la commission syndicale.

---

(1) Arrêté du 11 septembre 1895, article 12.

(2) A défaut de l'adjoint titulaire ou intérimaire, c'est le membre le plus âgé qui préside l'assemblée. Lorsque l'administrateur ou le commandant supérieur assiste aux réunions, il exerce la présidence de la djemaâ. Arrêté du 11 septembre 1895. Art. 11.

(3) Circulaire du gouverneur général du 4 juin 1897 sur les attributions des membres des djemaâs. Estoublon et Lefébure. Supplément 1896-1897, page 74.

(4) On verra plus loin que ce sont les mêmes considérations qui, dans les communes mixtes et indigènes, ont dicté le choix de l'adjoint indigène (ou du caïd), comme représentant de la section au sein de l'assemblée municipale.

Ainsi elle participe « à des mesures d'administration générale ; elle a à délibérer notamment sur le classement et le déclassement des chemins vicinaux, sur les journées de prestations nécessaires à l'entretien de chemins ruraux, sur la composition des commissions scolaires. Or, ce sont là des attributions qui relèvent essentiellement de l'autorité communale. Si bien que la djemaa se rapproche beaucoup d'un conseil municipal, ayant des attributions restreintes sans doute, mais très réelles. » (1). Dès lors, on s'explique mieux que la présidence de la djemaa soit confiée à l'adjoint indigène (ou au caïd) qui, en qualité de membre de la commission municipale, prend part à la gestion des intérêts communaux et paraît par conséquent plus désigné que tout autre pour éclairer les membres de la djemaa sur la nature et l'importance de ces intérêts et diriger convenablement les délibérations de l'assemblée.

Toutefois le rôle de l'adjoint indigène, vis-à-vis de la djemaa, n'est pas aussi étendu que celui du maire ou de l'administrateur vis-à-vis de l'assemblée municipale ; ce n'est pas à lui, en effet, qu'appartient le droit de convoquer la djemaa, mais seulement au chef de l'administration communale (2).

---

(1) E. Larcher, op. cit., t. I, page 672. L'article 16 de l'arrêté de 1895 dispose même que « les djemaâs pourront être consultées sur toutes les questions intéressant l'administration des indigènes que l'autorité supérieure pourra leur soumettre ». Rappelons qu'en outre les djemaâs jouent le rôle de conseil de section dans l'administration des sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels. Article 17 de l'arrêté.

(2) Arrêté de 1895, article 10. Signalons ici, pour mieux marquer encore la différence qui existe entre l'adjoint indigène et le maire que ce n'est pas l'adjoint indigène, mais le chef de l'administration communale qui a qualité pour représenter le douar en justice. (Voir Larcher, op. cit. t. I, page 872 et R. A. 1899, 2-273.) Cette règle devient choquante lorsque la section indigène plaide contre la commune.

Conseil municipal. — Nous avons fait remarquer plus haut (1) qu'aujourd'hui les adjoints indigènes des communes de plein exercice ne siègent à l'assemblée municipale que s'ils sont en même temps investis d'un mandat de conseiller municipal ; il nous a paru que c'était un progrès sensible sur le régime institué par le décret du 27 décembre 1866, qui faisait toujours siéger les adjoints indigènes au conseil municipal et plaçait ainsi, à côté de mandataires élus, des fonctionnaires nommés par l'autorité.

Malheureusement, la réforme apportée par le décret du 7 avril 1884, bonne à un certain point de vue, présente le grave inconvénient de ne plus garantir suffisamment la représentation de toutes les sections indigènes de la commune. En effet, « le sectionnement électoral n'existe pas en ce qui concerne la désignation des conseillers municipaux au titre musulman, lesquels sont toujours nommés au scrutin de liste pour toute la commune. Il peut donc arriver qu'un douar, véritable section de commune, ayant des intérêts distincts considérables, ne soit qu'imparfaitement représenté au sein de l'assemblée municipale qui a qualité pour gérer son patrimoine. » (2).

Cette défectuosité du système de représentation des indigènes en commune de plein exercice a été souvent signalée; et l'on est même allé parfois jusqu'à demander le retour au régime établi par le décret de 1866 (3).

---

(1) Voir page 38.

(2) De Cuttoli, op. cit., page 35.

(3) Telle était la réforme proposée il y a quelques années au conseil de gouvernement par M. le conseiller Rinn :

« Lorsqu'une section indigène n'a pas de conseillers élus, il faut cependant que quelqu'un ait qualité pour exposer et défendre ses intérêts. Pour cela, l'adjoint indigène, à défaut d'autres, est tout indiqué. Si, d'autre part, la section a des conseillers élus, trop peu intelligents ou trop peu sûrs, pour qu'on leur confie les fonctions d'adjoint, ne vaut-il pas mieux que le fonctionnaire mis à sa tête, parce qu'il nous aura paru dévoué et intelligent, vienne dans le conseil expliquer, contrôler et, au besoin, combattre les dires de

Un retour à l'ancien état de choses ne semble guère possible aujourd'hui où l'on tend au contraire à élargir le collège électoral des indigènes et à augmenter le nombre de leurs élus au conseil municipal. Il serait plus conforme à cette tendance d'améliorer simplement le système actuel et de donner, à chaque section indigène de la commune, au moins un représentant au sein de l'assemblée municipale, comme cela existe en commune mixte. Il suffirait pour cela d'appliquer à la population indigène le sectionnement électoral.

L'entrée des adjoints indigènes au conseil municipal soulève une question intéressante.

Remarquons tout d'abord que le décret du 7 avril 1884, qui réglemente à la fois la représentation des indigènes musulmans au conseil municipal et l'institution des adjoints indigènes semble avoir prévu seulement le cas, le plus fré-

---

ces conseillers inaptes ou dangereux ? La présence d'un fonctionnaire non élu, votant dans une assemblée élective, n'est pas contraire à notre législation. Ceci existe au conseil supérieur et dans les conseils généraux de l'Algérie; ceci a existé jusqu'en 1882 dans notre législation métropolitaine pour les maires et pour les adjoints. Dans les conseils municipaux cela n'est plus depuis la loi de 1884, mais ce qui a été acceptable pour nous, Français, jusqu'à une date si rapprochée, n'est-il pas encore bien bon pour les indigènes dont l'état social est si en retard par rapport au nôtre ? Aussi la disposition qui exclut les adjoints indigènes non élus du conseil municipal me paraît en tous points condamnable : 1° parce qu'elle empêche toute représentation effective et sérieuse des sections qui, précisément, ont le plus besoin d'être connues du conseil municipal ; 2° parce qu'elle constitue une mesure rétroactive vis-à-vis des adjoints indigènes jouissant de ce droit dans les communes mixtes et le perdant quand ils viennent à passer avec leurs sections dans une commune de plein exercice ; 3° parce que ce qui peut paraître un progrès au point de vue de certaines théories françaises sur la composition des corps élus, est un pas en arrière en ce qui concerne les indigènes, car il vaut encore mieux pour eux être représentés d'une façon critiquable que de ne pas l'être du tout. » Extrait reproduit dans l'ouvrage cité de M. de Cuttoli, page 47.

quent d'ailleurs, où l'adjoint indigène est un musulman non « naturalisé ». Comme ce décret autorise à choisir l'adjoint indigène en dehors du conseil municipal, on doit en inférer qu'il permet de le prendre dans cette assemblée. Autrement dit, il autorise implicitement le cumul des fonctions d'adjoint indigène et du mandat de conseiller municipal musulman. Tel est le cas de plus de la moitié des adjoints indigènes actuellement en fonctions.

Cette disposition implicite du décret du 7 avril 1884 nous paraît remarquable, en tant qu'elle constitue, en faveur de l'adjoint indigène, une dérogation aux principes généraux de la loi du 5 avril 1884 qui, dans son article 33, § 10, déclare inéligibles au conseil municipal les agents salariés de la commune. Or, l'adjoint indigène nous paraît bien rentrer dans cette catégorie. C'est un fonctionnaire *communal,* dont le rôle principal est de seconder le maire dans l'administration de la population indigène et qui reçoit un *traitement* sur le budget communal. On trouve donc ici une dérogation à la règle formulée par la loi de 1884 pour les agents salariés de la commune (1).

Mais qu'elle est l'exacte portée de cette dérogation ? Doit-

(1) Et cependant, un arrêt du conseil d'EEtat a décidé que « les fonctions de *cheikh* (et de traducteur de cartes d'impôt) exercées par des indigènes musulmans recevant une *indemnité* sur les fonds communaux, ne sauraient donner à ces indigènes le caractère d'agents salariés de la commune, au sens de l'article 33 de la loi du 5 avril 1884 ». Conseil d'Etat, 27 janvier 1893. R. A. 1893, 287. Si, comme tout porte à le croire, le mot « cheikh » désigne l'adjoint indigène de la commune de plein exercice (il s'agissait de la commune de l'Alma), nous croyons que le conseil d'Etat était dans l'erreur en refusant à cet agent le caractère d'agent salarié de la commune ; l'adjoint indigène touche, d'ailleurs, non pas une indemnité, mais un traitement sur le budget communal (décret du 7 avril 1884, article 5). D'autre part, il nous semble qu'il était inutile de refuser à l'adjoint indigène ce caractère pour lui reconnaître l'éligibilité au conseil mmunicipal ; son éligibilité résulte implicitement du décret de 1884, et il est même étrange qu'elle ait pu lui être contestée sérieusement.

elle être étendue au cas où l'adjoint indigène est un indigène admis à la qualité de citoyen français ?

Cette question doit, à notre avis, être tranchée par une distinction.

Il nous paraît que cet adjoint indigène « naturalisé » demeure éligible au conseil municipal, mais seulement au titre musulman.

En effet, le décret de 1884 forme un tout, concernant à la fois la *représentation des indigènes musulmans et les adjoints indigènes* (1) ; d'autre part, il est bien dans le vœu du décret que les adjoints indigènes soient pris parmi les conseillers municipaux musulmans ; on peut donc en déduire que la dérogation, qu'il apporte à l'article 33 de la loi du 5 avril 1884, en faveur des adjoints indigènes, en leur permettant, malgré leur qualité d'agents salariés de la commune, d'être portés au conseil municipal par les suffrages de leurs coreligionnaires, doit être étendue au cas où l'adjoint indigène, qui brigue un siège de conseiller municipal, *au titre musulman,* est un indigène « naturalisé ». Admettre la solution opposée serait aller doublement à l'encontre des vues du législateur qui encourage à prendre les adjoints indigènes dans le conseil municipal et leur permet l'entrée de cette assemblée par la voie de l'élection, et qui veut rehausser le prestige des indigènes « naturalisés » en leur permettant de briguer les suffrages de leurs coreligionnaires encore sujets.

Mais nous n'hésiterons pas à déclarer que cet adjoint indigène « naturalisé » est inéligible *au titre français* au conseil

(1) Cette opinion paraît avoir été consacrée implicitement par la cour de cassation, dans un arrêt relatif à la représentation en justice des douars des communes de plein exercice : « Attendu que, si l'article 164 de la loi du 5 avril 1884, tout en plaçant les communes de plein exercice sous le régime de la Métropole en a excepté les dispositions relatives à la représentation des indigènes, cette représentation a été réglée par les articles 1 à 6 du décret du 7 du même mois, qui ont institué des conseillers municipaux et des adjoints indigènes. » Arrêt cassation, 24 avril 1902. R. A. 1903, 2-176.

municipal de sa commune. Les dispositions du décret de 1884 sur l'éligibilité ne concernent que les éligibles au titre musulman, et la dérogation qu'elles impliquent en faveur d'un adjoint indigène, candidat à un siège de conseiller municipal musulman, ne saurait plus bénéficier à un adjoint indigène « naturalisé » qui pose sa candidature au titre français. Cet adjoint indigène retombe alors, en tant que citoyen, sous l'empire du droit commun, et il est soumis aux mêmes inéligibilités que les autres citoyens, candidats à un siège de conseiller au titre français. Dès lors, les dispositions de l'article 33 de la loi du 5 avril 1884 lui sont applicables et il ne pourrait y échapper qu'en vertu d'une disposition formelle, disposition qui paraît bien exister pour l'adjoint indigène « naturalisé », candidat à un siège de conseiller musulman, mais qui n'existe certainement pas pour l'adjoint indigène « naturalisé » briguant les suffrages de citoyens français.

Sa qualité d'agent salarié lui interdit alors l'accès du conseil municipal de la commune où il exerce ses fonctions (1).

Quelque anormale que puisse paraître cette solution, puisqu' « elle fait tenir l'inéligibilité au statut personnel et non à la fonction » (2), elle nous semble tout à fait conforme aux principes généraux en la matière et son étrangeté disparaît si l'on veut bien considérer que l'anormal réside plutôt dans la dérogation à ces principes généraux instituée, par le décret de 1884, en faveur d'un agent salarié de la commune qui est en même temps un fonctionnaire d'autorité (3).

Cette question est d'ailleurs d'un intérêt purement théorique, car il est peu vraisemblable qu'un adjoint indigène na-

(1) Il n'est pas à notre connaissance que le cas ait été porté devant le conseil d'Etat. Il demeure bien entendu, d'ailleurs, que cet adjoint indigène n'est inéligible au titre français que dans sa commune.

(2) De Cuttoli, op. cit. page 30 ; le cas cité par cet auteur est celui d'un instituteur indigène que sa naturalisation avait rendu inéligible au conseil municipal. (Oran, 8 mai 1901.)

(3) Voir de Cuttoli, loc. cit.

turalisé vienne jamais à briguer d'autres suffrages que ceux de ses coreligionnaires.

Mais il convenait de la signaler, ne serait-ce que pour mieux montrer les solutions bizarres auxquelles conduit le système électoral appliqué en Algérie ; il se trouve ainsi qu'un adjoint indigène non « naturalisé » peut entrer au conseil municipal, et que sa « naturalisation » lui laisse l'éligibilité au titre musulman, mais lui interdit l'entrée de l'assemblée au titre français.

Au contraire, une situation qui s'est quelquefois présentée en pratique, c'est celle d'un adjoint indigène, en même temps conseiller municipal, qui passe d'une commune de plein exercice dans une commune mixte. On va voir qu'en commune mixte, l'adjoint indigène est toujours membre de la commission municipale, et que ces deux situations sont intimement liées, sinon en droit, au moins en fait. Dès lors, cet adjoint indigène devra être déclaré, par le préfet, démissionnaire d'office du conseil municipal de la commune de plein exercice (1), par application des dispositions de l'article 35 de la loi du 5 avril 1884 qui interdit de faire partie de plusieurs conseils municipaux à la fois.

Commission municipale. — Les adjoints indigènes des communes mixtes représentent *toujours* leur section au sein de la commission municipale, bien qu'aucun texte ne fasse de ces agents les membres nés de cette assemblée.

L'arrêté du gouverneur général en date du 22 juillet 1874 dispose simplement que « la composition des commissions municipales des communes mixtes en territoire civil sera réglée par l'arrêté du création, en tenant compte des besoins locaux, et notamment, du nombre des sections à établir. » (2). Ainsi apparaît le souci de donner un représentant au moins,

(1) Article 36 de la loi du 5 avril 1884.
(2) Estoublon et Lefébure, p. 437.

à chaque section, française ou indigène, de la commune mixte ; mais rien n'indique que ce représentant soit nécessairement, pour la section indigène, l'adjoint qui est chargé de son administration.

En réalité, des considérations d'opportunité ont fait prévaloir la désignation de cet adjoint indigène comme représentant de sa section. Le moment ne paraissant pas encore venu d'étendre le système électif à la représentation de la population musulmane des communes mixtes, on a jugé avantageux de charger toujours l'adjoint indigène de représenter au sein de l'assemblée municipale les intérêts de ses administrés.

Dès lors, la représentation des indigènes des communes mixtes paraît être sinon mieux, tout au moins plus exactement assurée que celle des indigènes des communes de plein exercice, l'administration s'attachant à toujours faire représenter séparément chaque section indigène à la commission municipale.

Dans une dépêche à un préfet, le gouverneur général s'exprimait ainsi : « Il faut considérer que lorsque le gouverneur fixe, en conseil de gouvernement, conformément aux termes de l'arrêté du 22 juillet 1874, la composition des commissions municipales, le point intéressant réside dans la détermination du nombre de sections françaises ou indigènes qui auront des représentants dans ces assemblées, ainsi que du nombre de représentants auxquels chacune d'elle aura droit. Ce serait aller à l'encontre de notre législation algérienne que de priver sans une nouvelle délibération du conseil de gouvernement, suivie d'un arrêté du gouverneur général, une de ces sections de son ou de ses représentants. Il ne faut pas perdre de vue en l'espèce que si la jurisprudence du conseil de gouvernement a admis le désigner toujours à votre choix, pour la représentation des sections, les adjoints indigènes, cela n'implique pas, pour ces derniers, le droit absolu de faire partie de la commission. C'est d'ailleurs ce qui ressort nettement des termes ci-après de la circulaire

d'un de mes prédécesseurs, en date du 15 septembre 1880 : « Quant aux membres indigènes de la commission municipale, j'ai déjà appelé votre attention sur les inconvénients « qu'il y aurait à désigner immédiatement d'autres titulaires que les caïds ou cheikhs actuels. J'ai ajouté que, sans « doute, de nouveaux choix pourront devenir nécessaires ; « mais je désire qu'à moins de circonstances exceptionnelles, ces changements soient remis à une date ultérieure. » (1). Comme vous le voyez, M. le préfet, à aucune époque, il n'a été compris que les adjoints indigènes dussent invariablement et exclusivement représenter les sections indigènes (2) ; lorsque chaque section a à sa tête un adjoint indigène, ce dernier paraît plus qualifié pour la représenter; la double présence, dans le même douar, d'un chef indigène chargé de la direction des services le concernant ainsi que de la surveillance, et d'un notable, nanti du mandat de le représenter à la commission municipale, pourrait créer des difficultés ; c'est pourquoi l'usage s'est établi de désigner toujours l'adjoint indigène comme membre de l'assemblée dont il s'agit. Mais il n'en est pas de même, lorsque chaque section ne peut être représentée spécialement, comme il arrive toutes les fois que deux douars sont réunis sous l'autorité d'un même chef. Dans ce cas, en réduisant le nombre des membres prévus à la commission, on irait certainement à l'encontre de la réglementation en vigueur, tandis que cette

---

(1) Estoublon et Lefébure, page 437.

(2) Cependant, dans la commune indigène du canton tellien, institution éphémère d'ailleurs, la commission municipale était nécessairement composée des présidents de djemaâ. Arrêté du gouverneur général, 24 novembre 1871, article 4 : « Les douars constitués, ainsi que les tribus qui ne font partie ni d'une commune de plein exercice, ni d'une commune mixte, constituent, dans chaque canton tellien, une commune indigène... administrée par un fonctionnaire civil ou militaire assisté d'une commission municipale composée des présidents de djemaâs. » Mén., op. cit., p. 102.

même réglementation n'interdit pas de donner à la section, comme représentant, un notable pris dans le douar. » (1)

La section indigène se trouve donc toujours représentée et, sauf le cas de réunion de plusieurs douars, elle l'est par son adjoint indigène. Aussi l'arrêté de nomination de l'adjoint indigène spécifie-t-il toujours que cet agent est investi en même temps des fonctions de membre de la commission municipale.

En cette qualité, l'adjoint indigène devrait toujours être pris parmi les membres de la circonscription remplissant les conditions exigées pour faire partie des conseils municipaux en Algérie (2). On a vu que cette règle n'était pas exactement observée (3).

Les adjoints indigènes siègent à la commission municipale au même titre que les membres français élus ; leurs pouvoirs sont renouvelés tous les quatre ans par le préfet (4).

L'usage qui s'est ainsi établi de faire représenter les indigènes par les agents chargés de leur administration n'est pas mauvais, au regard d'une population qui ne paraît pas encore apte à choisir elle-même ses représentants ; ce n'est pas à dire cependant que ce système soit parfait.

Il offre, en effet, le gros inconvénient de manquer de souplesse, car il lie très étroitement le rôle de représentant et la fonction d'agent administratif ; il amène ainsi parfois à donner comme *représentant* à une section indigène, un étranger qu'on lui *impose* pour y ramener l'ordre et la paix et qui, certainement, possède d'autant moins la confiance de

---

(1) Dépêche au préfet de Constantine, 10 mars 1904. Estoublon et Lefébure. Supplément 1904, page 18.

(2) Arrêté du 24 novembre 1871.

(3) V. plus haut, p. 42.

(4) Décret du 12 avril 1887, art. 2. Estoublon et Lefébure, p. 727.

ses administrés qu'il se montre plus exact dans l'accomplissement de son devoir.

Si l'adjoint indigène de la commune mixte est citoyen français, il peut figurer sur la liste des électeurs français et voter, en cette qualité, pour les membres et adjoints français de la commission municipale (1), mais peut-il entrer dans cette assemblée en qualité de membre français ?

Il est certain qu'il ne pourrait y figurer à deux titres différents, à la fois comme élu des citoyens français et comme représentant des indigènes de sa section ; mais nous ne croyons pas cependant que sa qualité d'adjoint indigène le rende inéligible au titre français.

En commune mixte, en effet, l'adjoint indigène n'est pas un agent salarié de la commune ; il ne touche pas comme son collègue de la commune de plein exercice, un traitement sur le budget communal ; sa rétribution consiste dans un prélèvement du dixième opéré sur le principal de l'impôt arabe perçu dans sa section ; or, l'impôt arabe tombe en partie dans la caisse de l'Algérie, en partie dans la caisse du département, et il n'intéresse qu'indirectement le budget de la commune mixte (2). Dès lors, il n'y a pas entre la rétribution de l'adjoint indigène et le budget communal, cette relation étroite qui serait nécessaire pour faire reconnaître à ce fonctionnaire la qualité d'agent salarié de la commune (3). Il échappe donc aux dispositions de l'article 33, § 10, de la loi du 5 avril 1884.

D'autre part, quoique citoyen français, il n'exerce son au-

---

(1) Une situation analogue peut se présenter en commune de plein exercice, où rien n'empêche qu'un citoyen français puisse voter en faveur d'un électeur de sa catégorie et se présenter en même temps aux suffrages des électeurs musulmans; mais l'inverse est impossible.

(2) Un certain nombre de centimes additionnels à l'impôt arabe tombent, en effet, dans la caisse communale.

(3) Le traitement des adjoints indigènes de commune mixte figure au budget des dépenses de l'Algérie.

torité que sur ses coreligionnaires non « naturalisés » ; il n'y a donc pas lieu de redouter qu'il abuse de sa fonction pour influencer ses électeurs, qui ne peuvent être que les citoyens français.

Il nous paraît donc qu'en commune mixte l'adjoint indigène « naturalisé » peut être valablement élu, au *titre français*, à la commission municipale ; mais, comme il ne saurait siéger à un double titre à cette assemblée, il en résulte qu'il y a incompatibilité entre sa fonction d'adjoint indigène et le mandat de conseiller municipal français. Dès lors il sera tenu d'opter (1).

Remarquons que si par impossible cet adjoint indigène n'était pas désigné par le préfet pour représenter à la commission municipale la section ou l'une des sections indigènes qu'il administre, il pourrait très bien, tout en conservant ses fonctions, siéger à l'assemblée au titre français.

Ce que nous venons de dire des adjoints indigènes des communes mixtes du territoire civil, s'applique aussi bien aux caïds des communes mixtes du territoire de commandement, ces deux sortes de communes étant soumises exactement au même régime, en ce qui concerne la représentation de la population française et indigène (2).

Pour ce qui est des communes indigènes, leurs commissions municipales, bien qu'elles ne comprennent aucun membre élu, sont cependant renouvelées tous les quatre ans : on les soumet, en fait, aux dispositions du décret du 12 avril 1887 et cette assimilation aux assemblées municipales des autres communes de l'Algérie ne peut guère se justifier que par un désir d'uniformité.

Les caïds des communes mixtes et des communes indigènes représentent leurs sections au sein de la commission

---

(1) Voir, par analogie, Morgand : La loi municipale, t. I, p. 207, Paris 1884, 2e édition.

(2) Décrets des 7 avril 1884, article 7 ; et 12 avril 1887, art. 3.

municipale, et leurs pouvoirs sont, à cet égard, renouvelés tous les quatre ans.

Conseil général. — Aux termes du décret du 23 septembre 1875, modifié par celui du 24 septembre 1908, « les conseillers généraux musulmans sont élus au scrutin individuel par les conseillers municipaux au titre indigène des communes de plein exercice, par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes et des communes indigènes, et, dans l'arrondissement de Tizi-Ouzou, par les chefs de groupes, dit kharroubas. » (1).

Or, un certain nombre de conseillers municipaux musulmans des communes de plein exercice et presque tous les membres des commissions municipales des communes mixtes et indigènes, sont des adjoints indigènes et des caïds. On voit par là que ces agents jouent un rôle très important dans la désignation des conseillers généraux musulmans.

« Sont éligibles au conseil général comme membres musulmans, les indigènes musulmans âgés de 25 ans, inscrits sur la liste des électeurs prévus au paragraphe 2 de l'article 5. » (2).

L'éligibilité au conseil général soulève plusieurs questions intéressantes, à raison même de la qualité de fonctionnaires publics attachée à la plupart des électeurs.

Il convient tout d'abord de remarquer que dans le silence du décret de 1875 « les causes d'inéligibilité et d'incompatibilité sont les mêmes, et les mêmes seulement, pour les conseillers indigènes que pour les conseillers français.... le texte de la loi du 10 août 1871, comme celui du décret du 23 septembre 1875 n'est fait que pour les fonctionnaires français.

---

(1) Article 5 § 2 (nouveau) du décret du 23 septembre 1875. Estoublon et Lefébure. Supplément 1908, page 328.

(2) Article 6 § 3 du décret.

il ne vise pas les fonctionnaires indigènes, cadis, caïds, si bien que ceux-ci sont éligibles. » (1).

Comment d'ailleurs aurait-on pu raisonnablement refuser l'entrée du conseil général aux fonctionnaires musulmans, puisqu'ils forment à eux seuls la majeure partie du collège électoral ? Leur interdire l'accès de cette assemblée, c'eût été priver de représentation tout le territoire de commandement et les communes mixtes du territoire civil (2).

On n'a pas contesté l'éligibilité, comme conseillers généraux musulmans, des adjoints indigènes et caïds des communes mixtes et indigènes, lorsque ceux-ci sont des indigènes non « naturalisés » (3). Mais la question peut se poser de savoir si leur « naturalisation » n'entraîne pas une inéligibilité, ou tout au moins une incompatibilité.

La difficulté naît de l'imprécision du terme employé par le décret de 1908; ce décret déclare éligibles les *indigènes* : par là même, il exclut certainement les citoyens français d'origine européenne ; mais faut-il étendre cette exclusion aux indigènes musulmans admis à la qualité de citoyen français ? Le rapport qui précède le décret est muet sur ce point. Il nous semble donc qu'il faille recourir à l'esprit même du texte.

Sans doute, le décret admet bien, dans ce collège électoral, des indigènes naturalisés et même des citoyens français d'origine européenne (4) ; mais quand il parle des éligibles, il mentionne seulement les indigènes (5) ; or, il semble bien

(1) E. Larcher, op. cit., t. I, page 618. Voir également, du même auteur : « Les conseillers généraux indigènes », dans la R. A. 1908, t. I, pages 145 et suivantes.

(2) Il n'en reste pas moins vrai que ce collège électoral est trop restreint et que sa composition laisse fort à désirer au point de vue d'une exacte représentation des indigènes musulmans au conseil général. Voir, à ce sujet, les critiques formulées par M. E. Larcher, article cité.

(3) Pour les cadis, la question a été portée au conseil d'Etat. Voir R. A. 1910, 2-157.

(4) Il parle, en effet, des conseillers municipaux au *titre indigène*.

(5) Plus précisément les *indigènes musulmans*.

avoir voulu désigner par ce terme, uniquement les indigènes non admis à la qualité de citoyen français. S'il avait été vraiment dans l'intention du législateur d'accorder l'éligibilité aux indigènes naturalisés, c'est qu'il aurait voulu appliquer au conseil général le système adopté pour le conseil municipal ; il aurait alors très certainement étendu cette éligibilité aux citoyens français d'origine européenne, car on n'aurait pas compris une demi-mesure en faveur seulement des indigènes naturalisés. Or, si telle avait bien été son intention, il l'aurait manifestée aussi nettement que dans le décret du 7 avril 1884 (1). L'absence de toute disposition formelle à cet égard nous oblige à reconnaître seulement aux indigènes musulmans non « naturalisés » le droit d'être élus au conseil général (2).

Il s'ensuit que l'adjoint indigène des communes mixtes admis à la qualité de citoyen français, ne peut être élu comme membre musulman du conseil général ; la même inéligibilité existe pour le conseiller municipal au titre musulman, en même temps adjoint indigène de la commune de plein exercice, qui est « naturalisé ».

Cette inéligibilité doit-elle être étendue au cas où ces indigènes « naturalisés» briguent un siège de conseiller général français ? Il ne faut pas oublier, en effet, qu'en qualité de citoyens, ils sont inscrits d'office sur les listes des électeurs français de leur commune. Or, le décret de 1908, en déterminant la composition du collège électoral des conseillers généraux musulmans, y a fait entrer les conseillers municipaux *au titre indigène* des communes de plein exercice ; il a donc prévu implicitement le cas où certains de ces électeurs

---

(1) Le décret de 1884, article 3 est, en effet, très précis : il déclare éligibles, au conseil municipal, au titre musulman, en outre des indigènes musulmans inscrits sur la liste électorale, etc... « les *citoyens français* ou *naturalisés*. »

(2) Cf. E. Larcher, article cité et la critique que fait cet auteur des dispositions peu libérales du décret. L'administration soutient l'opinion contraire mais avec des arguments contestables.

seraient des citoyens français, d'origine européenne ou « naturalisés », qui figurent par conséquent sur la liste des électeurs français (1) ; et il n'a pas décidé que l'inscription de ces individus sur la liste électorale des conseillers généraux musulmans emporterait leur radiation momentanée de la liste des citoyens français, car cette liste est une liste générale, établie non pas en vue seulement d'une élection, mais de toutes les élections au suffrage universel ; dès lors, on ne comprendrait pas que des citoyens figurant sur cette liste puissent en être radiés en vue d'une élection particulière, en l'espèce celle des conseillers généraux français.

Ces indigènes « naturalisés », que ce soient des conseillers municipaux au titre musulman ou des adjoints indigènes de commune mixte, ont ainsi le droit de figurer simultanément sur deux listes, en vue des élections à une seule et même assemblée. Or, il y a là, semble-t-il, une violation d'un principe de droit public (2).

Quelle sera donc, au moment des élections au conseil général, la situation, au point de vue de l'électorat, de ces indigènes « naturalisés » ? La question est d'autant plus difficile à résoudre que notre législation interdit le vote double (3), et que, d'une manière générale, elle ignore le vote obligatoire. Dès lors, on ne saurait imposer à ces « naturalisés » l'obligation de voter en qualité de membres de l'assemblée municipale.

Il nous semble cependant, qu'en raison de la nature de cet

---

(1) Le décret de 1908 dispose, dans son article 5 : « L'élection des conseillers généraux français se fait au suffrage universel dans chaque commune *sur les liste des électeurs français dressées pour les élections municipales...* » Or, les indigènes « naturalisés » dont nous nous occupons ici, figurent bien sur ces listes.

(2) Ce principe vient d'être nettement établi par la loi du 29 juillet 1913, dont l'art. 1er dispose : « Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales. ». — *Journal Officiel*, 30 juillet 1913.

(3) Art. 34 du décret du 2 février 1852 : « Sera puni de la même peine (celle édictée par l'article 33) tout citoyen qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois. »

électorat, qui est, en quelque sorte, attaché à la qualité de membre de l'assemblée municipale, l'indigène « naturalisé » ne pourra prendre part, s'il vote, qu'aux élections des conseillers généraux musulmans. On pourrait presque considérer cet électorat comme partie intégrante de sa fonction de représentant de la population indigène, car lui laisser le droit d'opter, pour son vote, entre les deux catégories de conseillers généraux, pourrait aboutir à cette conséquence de réduire encore le collège électoral, cependant si restreint déjà, des conseillers généraux musulmans. La loi du 2 août 1875 n'impose-t-elle pas l'obligation du vote aux délégués sénatoriaux, et ne les considère-t-elle pas comme investis d'une véritable fonction publique ? (1). Toutefois, en l'absence d'un texte formel réglant le cas qui nous occupe, ce n'est pas sans hésitation que nous proposons cette solution, qui nous est inspirée par le seul bon sens (2).

Aucune disposition n'édicte l'inégibilité au conseil général comme membres français, des indigènes « naturalisés » figurant sur la liste des électeurs des conseillers généraux musulmans. Et pour ne prendre que les adjoints indigènes qui, seuls, nous intéressent ici, on doit reconnaître à ces agents, lorsqu'ils sont « naturalisés », la faculté d'être portés au conseil général par les suffrages des citoyens français. La fonction d'adjoint indigène n'est pas de celles prévues, par la loi du 10 août 1871 et le décret du 23 septembre 1875, comme entraînant une inéligibilité ou une incompatibilité. Dès lors, si cette fonction est exercée par un indigène « na-

(1) La loi du 2 août 1875 punit, en effet, d'une amende de 50 fr. « tout délégué sénatorial qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les scrutins, ou, étant empêché, etc... » Art. 18-2°.

(2) Dans cette hypothèse on pourrait considérer comme suspendu le droit de vote des indigènes « naturalisés » inscrits sur la liste des électeurs français. (Le décret du 2 février 1852 prévoit des cas analogues : les détenus, contumaces, militaires... restent inscrits sur les listes électorales mais ne peuvent voter). Ils seraient ainsi comme frappés d'une incapacité électorale momentanée.

turalisé », elle ne lui interdit pas l'entrée, au titre français, du conseil général.

On arrive ainsi à des solutions véritablement incohérentes ; l'adjoint indigène ou le caïd des communes mixtes (et l'adjoint indigène de la commune de plein exercice, s'il est en même temps conseiller municipal au titre *musulman*), peuvent être élus conseillers généraux *musulmans* s'ils ne sont pas naturalisés; s'ils sont « naturalisés », ils acquièrent l'éligibilité au titre français, mais ils perdent l'éligibilité au titre musulman !

Délégations financières. — La part que prennent les adjoints indigènes dans l'élection des membres de la délégation financière des indigènes musulmans est très inégale et varie sensiblement avec le territoire envisagé.

Les vingt-et-un membres de cette délégation forment, en effet, trois groupes distincts.

Les neuf délégués des territoires civils « sont élus au scrutin individuel, à raison de trois par département, par les conseillers municipaux au titre indigène des communes de plein exercice, et par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes. » (1). Les six délégués kabyles sont « élus au scrutin individuel par les chefs des groupes dits kharroubas. » (2). Enfin, les six délégués des territoires de commandement sont nommés par le gouverneur général sur une triple liste de présentation dressée, pour chacun d'eux, par le général de division commandant le territoire (3).

Bien qu'en fait les membres de cette troisième catégorie aient été, la plupart du temps, choisis parmi les chefs indigènes, nous ne nous en occuperons pas, parce qu'il n'y a qu'un rapport de fait, et non de droit, entre leur qualité de

(1) Décret du 23 août 1898, article 5 § I.
(2) Article 5 § 3.
(3) Article 5 § 2.

délégués financiers et leur fonction d'agents de l'administration (1).

Mais le collège qui élit les membres des deux autres groupes comprend un assez grand nombre d'adjoints indigènes, nombre plus considérable en fait que ne l'indique le décret du 23 août 1898. C'est qu'en effet, les kharroubas, dont les chefs forment le corps électoral qui nomme les délégués kabyles, n'existent pas dans la Kabylie du département de Constantine.

A la suite d'une délibération du conseil de gouvernement (2) auquel la question avait été soumise, le gouverneur général a décidé que le décret du 23 août 1898, article 5 § 3 devait être interprété de la manière suivante : « Partout où il existe des kharroubas, il convient d'appliquer le décret à la lettre; dans les territoires où il n'existe pas de kharroubas, la question se pose de savoir s'il y a lieu de n'inscrire sur la liste électorale que les adjoints indigènes qui font partie des commissions municipales, c'est-à-dire les chefs de douars, à l'exclusion des chefs de fractions, ou bien si l'on doit y faire figurer également ceux-ci, quelque minime que soit l'étendue du territoire où s'exercent leurs fonctions. Dans les circonscriptions arabes proprement dites, les délégués financiers indigènes sont élus exclusivement par les conseillers municipaux au titre indigène des communes de plein exercice et par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes. J'estime que, par analogie, il convient de n'inscrire sur la liste électorale pour la délégation kabyle que les adjoints indigènes. Cette solution est

(1) Il est à remarquer d'ailleurs que depuis le 1er janvier 1913, le territoire de commandement a été réduit à celui du département d'Oran. Toutefois les quatre délégués des anciens territoires de commandement d'Alger et de Constantine ont été laissés en fonctions jusqu'au prochain renouvellement, c'est-à-dire jusqu'en décembre 1913.

(2) Délibération du conseil de gouvernement du 12 janvier 1900 et avis du même conseil en date du 26 janvier 1900. Estoublon et Lefébure. Supplément 1900, page 3.

absolument conforme à l'esprit du décret. Il est à remarquer, en effet, que les fractions, qui sont créées arbitrairement et dont l'importance est variable, ne constituent pas une organisation administrative. Les chefs qui se trouvent à leur tête ne représentent en réalité aucun intérêt et n'offrent aucune garantie, tandis que les membres indigènes des commissions municipales, mêlés à la vie communale et au courant des besoins des populations sont mieux placés que personne pour faire un choix judicieux, lorsqu'il s'agit d'envoyer aux délégations financières un représentant kabyle.... » (1).

Il nous semble que de simples instructions du gouverneur général ne pouvaient pas modifier les dispositions du décret du 23 août 1898 ; il y a là, en effet, plus qu'une simple interprétation, et, quelle que soit la valeur de l'argument d'analogie sur lequel est basée cette décision, il est certain qu'il appartenait au législateur seul de mettre le décret de 1898 en harmonie avec l'état de fait constaté par la suite dans le département de Constantine (2).

Toujours est-il qu'en pratique la plupart des adjoints indigènes de la Kabylie du département de Constantine entrent, aux lieu et place des chefs de kharroubas inexistants, dans la composition du collège électoral qui nomme les délégués financiers kabyles.

Les conditions d'éligibilité à la délégation financière des indigènes sont déterminées par un arrêté du gouverneur général en date du 4 octobre 1898 qui, dans son article 10, § 3, décide que « sont seuls éligibles les électeurs de la délégation. » (3).

En l'absence de toute disposition particulière prévoyant

---

(1) Dépêche au Préfet de Constantine, 5 février 1900. Document inédit.

(2) Voir E. Larcher, op. cit., t. I, page 317.

(3) Sur la légalité de cet arrêté, voir E. Larcher, op. cit., t. I, page 318.

des causes spéciales d'inéligibilité ou d'incompatibilité (1), on doit décider que sont éligibles tous les électeurs de la délégation, y compris par conséquent les adjoints indigènes qui forment une catégorie très importante de ces électeurs.

L'adjoint indigène de commune mixte, qui est en même temps citoyen français, peut-il être élu à la délégation financière des indigènes ? Sans aucun doute, puisque, aux termes du décret de 1898, entrent dans le collège électoral de cette délégation, et par conséquent sont éligibles (2), les conseillers municipaux *au titre indigène* des communes de plein exercice; la généralité même de cette expression oblige à reconnaître éligible le citoyen français, d'origine ou naturalisé, qui représente les indigènes au conseil municipial; il n'y a donc aucune raison de refuser cette éligibilité à l'adjoint indigène de commune mixte admis à la qualité de citoyen. Or, nous avons vu qu'un tel adjoint indigène ne pouvait pas être élu conseiller général musulman, parce que le décret de 1908 ne reconnaît comme éligibles que les indigènes non « naturalisés ». C'est une inélégance de plus à signaler dans le système électoral algérien.

Cet adjoint indigène, que sa fonction de membre de la commission municipale de la commune mixte fait entrer dans le collège électoral des délégués financiers indigènes, peut-il, en sa qualité de citoyen français, figurer sur les listes des électeurs colons ou non-colons, si par ailleurs il réunit les conditions spéciales exigées par le décret de 1898 ? (3)

---

(1) Pour les délégations des colons et des non-colons, le décret de 1898 renvoie, au contraire, aux causes d'incapacité et d'inéligibilité prévues pour les conseillers généraux et en ajoute une autre. (Décret de 1898, article 2 § 3 et article 3). La jurisprudence étend d'ailleurs aux indigènes les cas d'incapacité prévus pour les délégués financiers français. Voir R. A. 1901, 2-19).

(2) Arrêté du 4 oct. 1898.

(3) C'est-à-dire l'âge de 25 ans, une résidence de trois années et la possession de la nationalité française depuis douze ans. A ces conditions il convient d'ajouter, pour les électeurs non colons, celle d'être inscrit au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées. Article 2 § 2 du décret.

Nous ne le croyons pas. Reprenant la solution que nous avons proposée pour les élections au conseil général, il nous semble qu'un tel adjoint indigène doit, de par sa fonction, être inscrit d'office sur les listes des électeurs des délégués financiers indigènes. Et ici, il nous paraît très facile de faire respecter la règle d'après laquelle on ne peut, en principe, figurer sur deux listes électorales à la fois en vue des élections à la même assemblée.

C'est qu'en effet les listes établies en vue des élections aux délégations financières sont des listes spéciales, entre lesquelles sont répartis, suivant leur qualité, tous les individus qui réunissent les conditions exigées par le décret de 1898. Il y a ainsi une liste pour les électeurs des délégués financiers colons, une liste pour les électeurs des délégués financiers non-colons, et une liste pour les électeurs des délégués financiers indigènes (1). Or, il se trouve que beaucoup d'individus réunissent les conditions nécessaires pour figurer à la fois sur deux et même trois listes. Et cependant ils ne doivent être inscrits que sur une liste, celle de la catégorie où les fait entrer leur condition spéciale de colon, de non-colon ou de représentant de la population indigène. Dès lors, il nous semble que le décret de 1898, qui affecte au collège des électeurs des délégués financiers indigènes, les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes, interdit par là même l'inscription de ces individus, même si ce sont des adjoints indigènes « naturalisés », sur une liste autre que celle de ces électeurs.

Ainsi donc, l'adjoint indigène « naturalisé » ne peut figurer sur la liste des électeurs aux délégations financières des colons ou des non-colons ; et par là même, il ne saurait être valablement élu à l'une de ces délégations, en raison des termes formels du décret de 1898, qui, dans son article 2, § 3, réserve l'éligibilité aux électeurs de ces délégations. Il n'y deviendrait éligible que par la cessation de ses fonctions qui,

(1) Cette dernière liste est même double, puisque la délégation des indigènes comprend trois groupes de délégués, dont deux sont élus, chacun par un collège bien distinct.

seule, rendrait possible son inscription sur les listes des électeurs des délégués financiers colons ou non-colons.

Enfin, nous mentionnerons pour ordre que l'adjoint indigène, déjà membre de la délégation financière des indigènes, peut être appelé par les suffrages des membres de cette délégation à faire partie du conseil supérieur de l'Algérie (1).

(1) En effet, aux termes du décret du 23 août 1898 le conseil supérieur de l'Algérie comprend : « 1° seize membres appartenant aux délégations financières et élus par elles à raison de six pour chacune des deux premières délégations et de quatre pour la délégation indigène, un de ces derniers étant élu par la section kabyle de cette délégation..., etc. » Article 1er.

CHAPITRE III

Rétribution. - Subsides de retraites. Immunités

Section I. — Rétribution

Avant d'aborder l'étude de la rétribution des adjoints indigènes, il convient de faire deux remarques importantes.

Contrairement à ce qui est la règle, pour la plupart des fonctionnaires, les adjoints indigènes ne sont pas répartis en classes. Sans doute le chiffre de leur rétribution annuelle n'est pas le même pour tous, il est au contraire infiniment variable et va d'une centaine de francs, quelquefois moins, à plusieurs milliers de francs; mais ce traitement est attaché au poste et non au titulaire. Il n'y a donc pas d'autre mode d'avancement possible, pour les adjoints indigènes, que celui qui consiste à passer d'une section dans une autre où la rétribution des mêmes fonctions est plus importante.

Il existe deux modes de rétribution bien distincts : le traitement fixe, pour les adjoints indigènes des communes de plein exercice, et la remise proportionnelle sur le produit brut de l'impôt arabe, pour les adjoints indigènes des communes mixtes.

Cette dualité de régime peut, à notre sens, s'expliquer ainsi : Les adjoints indigènes des communes de plein exercice ont été, dès le début de l'institution, placés sous l'autorité du maire; ils ont tout de suite fait partie de l'organisation mu-

nicipale où leur rôle a été celui de simples auxiliaires, chargés d'aider le maire dans le fonctionnement des divers services publics en ce qui concerne la population indigène ; dès lors, il était logique de les rétribuer comme les autres agents communaux, au moyen d'un traitement prélevé sur le budget de la commune.

Au contraire, les adjoints indigènes des communes mixtes sont les successeurs directs des chefs indigènes. Jusqu'à une date assez récente, ils ont même continué à assurer, comme l'assurent aujourd'hui encore, les chefs indigènes, la collecte de l'impôt arabe ; ils recevaient principalement en cette qualité, une remise proportionnelle sur le produit brut de l'impôt arabe perçu dans leur circonscription. Lorsqu'en 1877, l'assiette et le recouvrement des impôts arabes dans les communes mixtes furent remis aux agents des contributions diverses, il fut question d'appliquer aux adjoints indigènes des communes mixtes, le mode de rétribution employé pour ceux des communes de plein exercice. Ce projet de réforme n'aboutit pas ; les adjoints indigènes des communes mixtes continuent donc, comme par le passé, à recevoir pour rétribution une part de l'impôt arabe.

Entrons un peu dans le détail de ces deux modes de rétribution.

Adjoints indigènes des communes de plein exercice. — Les adjoints indigènes des communes de plein exercice reçoivent un traitement dont le montant est déterminé par le préfet, et qui constitue une dépense obligatoire pour la commune (1).

Ordinairement, le montant de ce traitement est fixé par l'arrêté préfectoral qui crée le poste d'adjoint indigène : telle

(1) Décret du 7 avril 1884, art. 5. Sous l'empire du décret du 27 décembre 1866 les adjoints indigènes n'étaient pas nécessairement rétribués : « Ils *peuvent* recevoir un traitement », disait l'art. 6 ; mais il était d'usage de toujours les rémunérer et leur traitement constituait alors, comme aujourd'hui, une dépense obligatoire pour la commune (même article).

est du moins la règle suivie dans les département de Constantine et d'Oran où les traitements varient respectivement de 200 à 1.000 francs et de 300 à 1.000 francs par an. Mais dans le déparetment d'Alger, le traitement des adjoints indigènes est fixé proportionnellement au chiffre de la population musulmane de la commune (1).

En raison des embarras financiers avec lesquels se trouvent aux prises les communes algériennes, surtout celles de peu d'importance, ces traitements, si minimes soient-ils, constitueraient pour elles une charge assez lourde, et cette situation aurait même pu les faire hésiter à demander la création d'emplois d'adjoints indigènes, si, dès le début de l'institution, l'on ne s'était préoccupé de leur venir en aide au moyen de subventions.

Dans une circulaire du 18 septembre 1868 (2), le maréchal de Mac-Mahon recommandait aux préfets de limiter le nombre des emplois d'adjoints indigènes à créer et déterminait le chiffre de la subvention qu'il se proposait d'allouer aux communes pour la rétribution de ces agents. « Il vaut mieux, au début, et à titre d'essai, s'exposer à rester au-dessous des besoins, qui ne pourront être bien appréciés qu'après expérience. Il ne faut pas d'ailleurs perdre de vue, dans cette question, que ces agents seront rétribués, et qu'en multiplier le nombre au delà des besoins les plus indispensables, ce serait grever les communes de dépenses qu'il leur serait matériellement impossible de supporter. Un surcroît de dé-

(1) Arrêté préfectoral du 15 septembre 1901. Recueil des actes administratifs de la préfecture d'Alger 1901, p. 496 : « Article 1er : Toute commune possédant sur son territoire extra-muros, en dehors de la zone de colonisation, un nombre d'habitants indigènes supérieur à 500, toute section indigène ou douar comptant plus de 1.500 âmes devra avoir un adjoint indigène. — Art. 2 : Les traitements minimum de ces agents, obligatoires pour les communes, sont fixés ainsi qu'il suit : de 500 à 1.000 habitants : 400 fr.; de 1.500 à 3.000 habitants : 600 fr. ; de 3.000 à 5.000 habitants : 800 fr. ; au-dessus de 5.000 habitants : 1.000 francs.

(2) Ménerville, op. cit., édition 1877, t. III, page 29.

pense, pour ce service nouveau, a bien été prévu dès le principe, et par ma circulaire du 2 juillet 1867, je vous annonçais que je chercherais à donner aux communes les moyens d'y pourvoir, par voie de subventions spéciales inscrites aux budgets provinciaux ou prélevées sur l'impôt. On ne saurait, pour cet objet, demander aux budgets provinciaux, surchargés eux-mêmes de dépenses obligatoires auxquelles ils ne font face que très difficilement, une subvention supérieure aux crédits qu'ils ont affectés jusqu'à présent au service des cheikhs des communes (1) et des gardes champêtres indigènes. Pour rester dans l'esprit du décret du 18 août, on doit prendre comme base du maximum de la subvention dont il s'agit, le chiffre des crédits de 1867. Ce chiffre a été de 90.000 francs en somme ronde, pour les trois provinces, avec une légère différence d'une province à l'autre. Je tiendrai donc compte, à chaque province, dans l'attribution qui lui sera faite sur le fonds communal provincial, d'une somme de 30.000 francs représentative de la subvention à inscrire en faveur des communes, en vue de la dépense dont il s'agit... Je viens, M. le préfet, de vous donner l'exacte mesure du concours que les communes sont autorisées à attendre des budgets provinciaux; c'est vous avoir indiqué la limite, au début, des dépenses afférentes au service de l'administration municipale, en ce qui touche les adjoints indigènes. La nécessité de restreindre le nombre de ces auxiliaires de l'autorité municipale, conduira naturellement à les choisir de préférence parmi les notables et les plus aisés des groupes à administrer. Cette position ne pourra que rendre leur influence plus considérable sur leurs coreligionnaires, et, par suite, ajouter à l'efficacité de leur concours. »

Depuis cette époque, la situation financière de la plupart des communes s'est sensiblement améliorée, mais un certain nombre d'entre elles, notamment les communes rurales, dont les ressources sont assez faibles, ne pourraient suppor-

(1) Il s'agissait des cheikhs institués en vertu du décret du 8 août 1854. Voir plus haut : chapitre I. : Organisation, p.

ter intégralement la dépense de traitement des adjoints indigènes. C'est dans le but de leur venir en aide qu'un crédit est aujourd'hui encore inscrit au budget de l'Algérie (1). La répartition de cette subvention est faite chaque année par le gouverneur général, d'après les propositions des préfets.

Néanmoins, des municipalités, désireuses de réduire encore les charges qui incombent de ce fait au budget communal, ont demandé à différentes reprises que les adjoints indigènes des communes de plein exercice fussent en partie assimilés, pour le traitement, à ceux des communes mixtes, c'est-à-dire qu'ils reçussent une part sur le produit de l'impôt arabe; le gouverneur général s'est toujours refusé à donner satisfaction à ce vœu : « Les adjoints indigènes des communes de plein exercice sont avant tout des agents communaux et c'est pour ce motif que le décret de 1884 a stipulé formellement que leur traitement constitue une dépense obligatoire pour les communes (2). Dans ces conditions, il ne saurait être question, pour l'Etat, de prélever une somme quelconque sur le produit de l'impôt arabe pour contribuer au traitement de ces agents. »

Adjoints indigènes des communes mixtes. — Dans les communes mixtes, les adjoints indigènes reçoivent comme

---

(1) Depuis quelques années, ce crédit, qui figure au chapitre 1er, article 2 de la section IV du budget, est demeuré fixé à 10.000 fr.

(2) Nous préférons, pour justifier l'imputation du traitement des adjoints indigènes des communes de plein exercice sur le budget communal, l'explication historique que nous avons donnée plus haut. Ces agents sont toujours demeurés étrangers à la collecte de l'impôt arabe et il n'y aurait eu aucun motif plausible au début de leur institution, pas plus qu'il n'y en aurait maintenant, de leur allouer comme traitement une part sur cet impôt. Au reste, les adjoints des communes mixtes qui sont, tout aussi bien que ceux des communes de plein exercice, des agents communaux, ne sont-ils pas rétribués sur l'impôt arabe ?

rétribution le dixième du produit brut de l'impôt arabe (1) perçu dans leur circonscription.

Ce mode de rétribution a été institué par l'ordonnance du 17 janvier 1845, art. 3 : « Les impôts dus par les arabes seront constatés au brut dans les écritures ; il y sera fait dépense : 1° du dixième du produit brut attribué aux chefs indigènes pour frais de recouvrement... » (2). Cette disposition de l'ordonnance de 1845 s'applique aujourd'hui aussi bien aux adjoints indigènes des communes mixtes, successeurs des chefs indigènes dans les territoires civils, qu'aux chefs indigènes eux-mêmes (3). Pour ces divers agents indigènes, il n'y a donc plus à l'heure actuelle qu'un seul mode de rétribution, qui consiste dans une remise proportionnelle sur le montant des impôts arabes. Mais il n'en a pas toujours été ainsi.

Dès les premières années de l'occupation, on s'était préoccupé de donner aux fonctionnaires et chefs indigènes des traitements fixes (arrêté du général Clauzel du 18 février 1831) (4). Mais les propositions du gouverneur général ne furent pas toujours bien accueillies en haut lieu et l'on dut

---

(1) Il serait plus exact de dire « des impôts arabes » puisque les contributions payées exclusivement par les indigènes sont au nombre de quatre : achour, hockor, zekkat et lezma. Toutefois l'usage s'est établi de dire « l'impôt arabe », parce que ces quatre contributions forment une masse unique qui, après prélèvement de la rétribution des agents indigènes « collecteurs », est répartie par moitié entre le Trésor et les budgets départementaux.

(2) Ménerville, op. cit., t. I, page 263.

(3) La part d'impôt revenant aux chefs indigènes n'est pas toujours égale au dixième du produit brut. De plus, ces agents reçoivent une certaine part sur les amendes disciplinaires infligées à leurs administrés. Voir plus loin p. 150.

(4) Recueil des actes du Gouvernement (1830-1854), p. 7. L'article 4 de cet arrêté était ainsi conçu : « Le Bey de Tittery, les khalifas et gouverneurs des villes, et arrondissements, les caïds et les autres employés recevront un traitement annuel en rapport avec les fonctions qu'ils exercent pour leur tenir lieu des présents d'usage auxquels ils avaient droit à raison de leurs emplois. »

quelquefois user de subterfuges pour assurer aux caïds et aux cheikhs des émoluments réguliers (1).

Même postérieurement à l'ordonnance du 17 janvier 1845, les grands chefs indigènes reçurent des traitements fixes dont le montant fut d'ailleurs sensiblement réduit en 1848 (2). Quant aux caïds, en principe, ils n'étaient pas soldés, mais ils touchaient comme rétribution le dixième de l'impôt arabe.

---

(1) « Le général Voirol était dans l'intention de donner un traitement aux caïds et aux cheikhs et d'attacher à leurs personnes quelques cavaliers soldés. La demande d'allouer un traitement aux caïds, quoique basée sur un arrêté du général Clauzel, fut rejetée par le ministre. Quant à la proposition de créer une force publique dans les outhans, elle fut repoussée comme impolitique sans que son Excellence daignât expliquer ce qui la lui faisait considérer comme telle. La seule chose qu'accorda le ministre, ce fut l'autorisation de donner des fusils de commandement aux caïds et aux cheikhs nouvellement promus. Un crédit fut ouvert à cet effet. Malgré le refus du ministre on n'en continua pas moins l'organisation commencée, et les caïds et une grande partie des cheikhs eurent une solde. Voici comment on s'y prit : on créa, aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1831 et en revenant aux errements de l'arrêté du 5 août 1833, un certain nombre de spahis que l'on considéra comme en service permanent, ce qui procurait une solde de 80 francs par mois et par homme. On fit figurer sur les états des spahis les noms des caïds et des cheikhs. Toutes les soldes, retenues, formaient une masse que l'on distribua de la manière suivante : 80 fr. aux caïds, 60 fr. aux cheikhs et 30 fr. aux simples cavaliers dont le nombre fut beaucoup plus considérable que celui qui était porté aux états... Les dépenses pour cet objet dans le courant de l'année 1834, ne dépassèrent jamais 3.000 francs par mois à Alger et souvent n'allèrent pas à 2.000 francs. Les caïds et les cheikhs, étant payés et pouvant, dans les localités les plus importantes pour nous, se servir de quelques cavaliers également soldés, se sentirent définitivement liés à notre cause et remplirent leur devoir avec plus de zèle. » P. de Reynaud, *Annales Algériennes*, t. I, page 329.

(2) « Par ma dépêche du 25 janvier dernier, j'ai proposé à Son Excellence diverses réductions importantes sur la solde de nos chefs et agents indigènes compris au chapitre 28, article 3 du budget. Les bases que j'ai adoptées pour procéder à ces réductions sont les suivantes : Pour les khalifas, j'ai proposé de réduire leur solde à 12.000

Le système de rétribution établi par l'ordonnance de 1845 est toujours en vigueur pour les adjoints des communes mixtes, bien que dans ces circonscriptions les impôts arabes soient, depuis 1877, perçus par les agents des contributions diverses. Cependant, le général Chanzy, dans une circulaire du 28 août 1877 (1), dont nous étudierons plus loin les dispositions (2), se proposait de mettre le mode de rémunération des adjoints indigènes des communes mixtes en harmonie avec la nouvelle organisation fiscale, et d'allouer à ces agents des indemnités fixes, proportionnelles à la fois à la durée des services et à l'importance des sections. Les adjoints indigènes auraient ainsi été répartis en 5 classes, avec des allocations variant de 600 à 1.500 francs par an. Pour des motifs qu'il ne nous a pas été donné de connaître, le projet du général Chanzy ne reçut pas de suite. Mais il a été repris tout récemment sous une forme plus large, d'ailleurs. Nous l'examinerons avec quelque détail dans nos conclusions.

Quoi qu'il en soit, les adjoints indigènes des communes

---

francs ; pour les bach-aghas, à 5.000 fr. ; pour les aghas de 1re classe à 3.000 fr. ; pour les aghas de 2e classe, à 1.800 fr. ; pour les aghas de 3e classe, à 1.200 fr. Aucun caïd soldé ne touchera d'allocation supérieure à ces derniers chiffres. J'ai demandé à son Excellence le ministre de la guerre de vouloir bien consacrer ces réductions à partir du 1er mars prochain ; je crois qu'il serait utile, en attendant une décision ministérielle, que nos chefs fussent informés des intentions du ministre de la guerre. Ils comprendront, sans nul doute, que les grandes difficultés qu'ils éprouvaient autrefois dans l'exercice de leur autorité, n'existant plus aujourd'hui, ils n'ont plus les mêmes sacrifices à faire pour assurer leur commandement, et qu'il est tout naturel que le gouvernement leur retire une partie des subventions qu'il leur avait accordées jusqu'à ce jour. Veuillez donner connaissance à vos commandants de subdivision et de cercle, de mes propositions de réductions, afin qu'ils y préparent d'avance les chefs qui doivent en être l'objet. Signé : L. d'Orléans, 16 février 1848. » Document inédit.

(1) C'est cette même circulaire qui a fixé le costume officiel des adjoints indigènes.

(2) voir conclusions p. 175.

mixtes reçoivent aujourd'hui, comme rétribution, le dixième du *produit brut* de l'impôt arabe recouvré dans leur circonscription (1). Il s'ensuit que, au cas de dégrèvements accordés aux contribuables à la suite d'événements calamiteux, la part d'impôt des adjoints indigènes subit une réduction proportionnelle.

Si illogique que soit devenu ce mode de rétribution, depuis

---

(1) Ce traitement est souvent appelé « khommous », terme impropre, puisqu'il signifie « cinquième » (de l'arabe : khamsa, cinq). Nous reproduisons, ci-après, la statistique complète des traitements des adjoints indigènes de commune mixte en 1912 :

1	adjoint indigène touchait	de	0	à 100	francs par an.
2	adjoints ind. touchaient	de	101	à 200	—
22	—	de	201	à 300	—
35	—	de	301	à 400	—
39	—	de	401	à 500	—
51	—	de	501	à 600	—
59	—	de	601	à 700	—
50	—	de	701	à 800	—
67	—	de	801	à 900	—
72	—	de	901	à 1.000	—
44	—	de	1.001	à 1.100	—
58	—	de	1.101	à 1.200	—
55	—	de	1.201	à 1.300	—
45	—	de	1.301	à 1.400	—
41	—	de	1.501	à 1.500	—
25	—	de	1.501	à 1 600	—
34	—	de	1.601	à 1.700	—
31	—	de	1.701	à 1.800	—
20	—	de	1.801	à 1 900	—
16	—	de	1.901	à 2.000	—
12	—	de	2.001	à 2.100	—
10	—	de	2.101	à 2.200	—
13	—	de	2.201	à 2.300	—
10	—	de	2.301	à 2.400	—
7	—	de	2.401	à 2.500	—
7	—	de	2.501	à 2.600	—
2	—	de	2.601	à 2.700	—
5	—	de	2.701	à 2.800	—
1	—	de	2.801	à 2.900	—
1	—	de	2.901	à 3.000	—
1	—	de	3.001	à 3.100	—
4	—	de	3.101	à 3.200	—
2	—	de	3 301	à 3.400	
1	—	de	3.401	à 3.500	—
2	—	de	3 501	à 3 600	—
1	—	de	3.601	à 3.700	—
1	—	plus de 4.00		francs.	

la remise des opérations de recouvrement aux agents des contributions diverses, il n'en présente pas moins certains avantages appréciables. C'est qu'en effet les adjoints indigènes, bien qu'ils n'assurent plus eux-mêmes l'assiette et le recouvrement des impôts, prêtent néanmoins aux agents du fisc un concours très précieux, soit en donnant d'utiles indications aux répartiteurs des contributions directes, chargés de la recherche des bases de l'impôt, soit en mettant les contribuables retardataires en demeure d'aller s'acquitter à la caisse du receveur des contributions diverses. Et ils ont d'autant plus d'intérêt à prêter un concours efficace aux agents des contributions que l'importance de leur rémunération est en raison directe du montant de l'impôt payé par leurs administrés. On a lieu de croire que si les adjoints indigènes recevaient un traitement fixe, indépendant du chiffre de l'impôt arabe dont ils doivent surveiller la rentrée, ils se désintéresseraient quelque peu de cette partie si importante de leurs attributions.

Parfois, des adjoints indigènes de commune mixte, dont le traitement était notoirement insuffisant, ont sollicité et obtenu l'allocation d'une indemnité sur le budget communal. L'administration supérieure s'est toujours refusée à sanctionner cette pratique : « Les agents indigènes, caïds, cheikhs ou adjoints, en territoire de commandement, pas plus que dans les communes mixtes, n'ont jamais reçu de rétribution sur les budgets communaux, auxquels aucune disposition réglementaire n'impose une charge de cette nature. » (1).

On verra plus loin comment l'administration a cherché à remédier à l'insuffisance de la rétribution de certains adjoints indigènes de communes mixtes.

Il n'est pas tout à fait exact de dire que les adjoints indigènes reçoivent le dixième du produit brut des impôts arabes

(1) Dépêche du gouverneur général au préfet de Constantine, 11 avril 1892. Document inédit.

perçus dans leur douar ; ou, du moins, si, telle est bien la règle, elle comporte une légère exception. Une circulaire du 6 octobre 1900 a, en effet, décidé que les adjoints indigènes chargés de la surveillance des fractions rattachées aux centres européens ne toucheraient aucune part sur les impôts arabes perçus dans ces fractions. (1).

« L'attribution du dixième de l'impôt arabe représente la rémunération des services de divers ordres que les chefs indigènes rendent à l'administration. » (2).

A cet égard, on avait jugé utile, à une certaine époque (3), de faire trois parts égales de ce dixième et d'affecter respectivement chaque tiers à la rémunération des services rendus par les chefs indigènes au point de vue : 1° de l'assiette de l'impôt ; 2° de la perception ; 3° de l'administration des tribus. On assurait ainsi une rétribution équitable aux chefs indigènes qui venaient à se succéder dans une même section pendant une année. Le partage de chaque tiers entre les ayants droit était réglé d'après les bases suivantes ; pour l'assiette et la perception, la part revenant à chaque chef était calculée proportionnellement à la quantité de matière imposable recensée ou à l'importance des sommes recouvrées ; pour les services administratifs proprement dits, il était uniquement tenu compte de la durée de ces services.

Ce mode de procéder avait donné lieu à d'assez nombreuses

---

(1) « J'ai l'honneur de vous faire connaître que les indigènes, soumis aux impôts arabes à raison des éléments qu'ils possèdent sur le territoire des centres de colonisation des communes mixtes doivent être astreints au paiement des centimes additionnels généraux et communaux... En ce qui concerne le mode à suivre pour la répartition du montant du principal compris dans les rôles des centres dont il s'agit, vous voudrez bien n'établir aucune part de chefs et attribuer le principal dans la proportion de 5/10e à l'Etat et de 5/10e au département. » Circulaire aux trois directeurs des contributions diverses. Document inédit.

(2) Décision du 8 juillet 1890. Estoublon et Lefébure, page 897.

(3) Décision du 24 juillet 1873. Inédite.

réclamations ; il arrivait que des chefs indigènes étaient changés de résidence alors que le travail de recensement était terminé dans la section qu'ils quittaient et que ces mêmes opérations n'étaient pas encore entreprises dans la section où ils étaient appelés. Ils concouraient ainsi à l'assiette de l'impôt dans deux sections différentes et, aux termes de la décision du 24 juillet 1873, ils avaient droit, dans chacune d'elles, au tiers du dixième de l'impôt affecté à cette opération. Par contre et comme conséquence, leurs collègues, lorsqu'il s'agissait de permutation, ne pouvaient prétendre à aucune part dans le même tiers. (2).

Pour remédier à ces inconvénients, le gouverneur général décida, le 8 juillet 1890, qu'à l'avenir il serait fait masse du dixième du principal de l'impôt arabe attribué aux chefs indigènes des communes mixtes et que cette part serait, en cas de mutation, répartie entre les ayants droit, proportionnellement à la durée de leurs fonctions. (2).

En vertu d'une autre décision, du 31 janvier 1891 (3), toutes les sommes recouvrées dans la même année sont réunies, sans distinction d'exercice, et réparties entre les divers adjoints indigènes qui se sont succédé dans un même douar, au prorata de la durée de leurs fonctions.

D'après cette même décision, les adjoints indigènes devaient être payés trimestriellement, et par voie d'avances, au moyen de mandats délivrés par les préfets. Cette pratique, qui avait provoqué un certain mécontentement parmi les adjoints indigènes, fut modifiée par la décision du 10 mai 1893 (4), dont voici le passage essentiel : « Les plaintes formulées par les intéressés visaient : 1° l'obligation qui leur est faite de se

---

(1) Voir décision du 8 juillet 1890.

(2) Le système abandonné en 1890 pour les adjoints indigènes des communes mixtes a été récemment mis en vigueur pour les chefs indigènes des territoires de commandement (décision du 4 mars 1910). Voir plus loin.

(3) Estoublon et Lefébure, page 897, note 1.

(4) Estoublon et Lefébure, page 898.

déplacer pour toucher le montant de leur part d'impôt qui, pour les deux premiers trimestres particulièrement, ne représente le plus souvent que des sommes infimes ; 2° les lenteurs que subit l'ordonnancement des attributions de l'espèce et qui sont inhérentes d'ailleurs au mode de procéder inauguré en 1891... Après étude de la question, j'ai décidé que le mandatement des parts de chefs n'aurait plus lieu que deux fois par an à savoir : à l'expiration des troisième et quatrième trimestres. D'autre part, et afin d'assurer avec plus de célérité l'émission des mandats de cette nature, il m'a paru utile de restreindre les formalités préalables à cette opération. Dans ce but, et aussi pour décharger vos bureaux, j'ai décidé que le soin de mandater les parts de chefs serait désormais confié à MM. les directeurs des contributions diverses. Les autres prescriptions de la circulaire de mon prédécesseur en date du 31 janvier 1891 continueront à recevoir leur application. » (1).

Le crédit nécessaire au paiement de la rétribution des adjoints indigènes des communes mixtes figure au budget de l'Algérie (2) sous la rubrique : « Parts des chefs *collecteurs* sur le principal des impôts arabes ». (Il est à peine besoin de faire remarquer l'inexactitude du terme employé, en ce qui concerne les adjoints indigènes des communes mixtes : seuls les chefs indigènes du territoire de commandement assurent encore la collecte de l'impôt : quant aux adjoints indigènes, ils assistent seulement les agents des contributions diverses dans leurs tournées de perception). Au surplus, il ne s'agit dans l'espèce que d'un crédit d'ordre, ne constituant qu'une simple prévision, ratifiée par les assem-

(1) Ces dispositions sont celles que nous venons de voir plus haut, qui prescrivent la réunion, sans distinction d'exercice, de toutes les sommes recouvrées dans la même année.

(2) Le crédit inscrit à cet effet au budget de 1913, Section V, chapitre 22, s'élève à 1.073.430 francs. Au projet de budget de 1914, il s'élève seulement à 1.025.746 francs.

blées financières. Il est établi à l'aide des recouvrements effectués pendant l'avant-dernière année, tandis que les perceptions qui doivent être réalisées effectivement seront ou plus élevées ou moins importantes que les chiffres ayant servi de base au calcul.

Les agents indigènes qui ont effectivement droit au dixième de l'impôt arabe, sont seulement les adjoints indigènes pourvus d'un emploi de chef de douar. Les membres de djemaa qui assurent l'administration du douar en l'absence d'un adjoint indigène titulaire n'ont droit, de ce fait, à aucune rétribution (1). Cette disposition a été rappelée aux préfets par une circulaire du 11 janvier 1896 qui décidait en même temps que les parts d'impôts afférentes aux vacances dans les emplois d'adjoints indigènes seraient versées intégralement au fonds de secours institué par l'arrêté du 5 août 1881 (2). Depuis la suppression du fonds de secours, ces parts d'impôts restent acquises au Trésor.

Lorsque les adjoints indigènes sont suspendus par mesure disciplinaire, ils sont ordinairement privés par la même déci-

---

(1) Arrêté du 11 septembre 1895, article 8. La question s'est quelquefois posée de savoir si un adjoint indigène, appelé d'un douar à un autre, et qui assure momentanément l'administration des deux douars en attendant d'être remplacé dans le premier, a droit à la part d'impôt afférente à la durée pendant laquelle il a assuré l'administration de ce premier douar, depuis son changement. La solution négative a prévalu ; on s'est fondé sur l'article 8 de l'arrêté de 1895 pour décider que, par analogie avec ce qui se passe pour les membres de djemaâ, l'adjoint indigène qui assure l'*intérim* d'un douar ne pouvait prétendre, de ce chef, à aucune rétribution. Il nous semble que cet argument d'analogie ne porte pas : l'adjoint indigène nous paraît plutôt devoir être considéré comme momentanément chargé de l'administration d'un groupe de douars ; il n'assure pas un intérim : il *continue* à administrer son premier douar au même titre qu'auparavant : il a donc droit à la part d'impôt afférente à la durée de cette administration.

(2) Voir plus loin. Section II. Subsides de retraite, p. 155.

sion de la part d'impôt afférente à la durée de leur suspension.

L'administration se trouve parfois dans la nécessité de supprimer des emplois d'adjoints indigènes; il est alors d'usage d'allouer à ces agents des subsides égaux aux émoluments dont ils se trouvent ainsi privés. Mais il n'y a là qu'une mesure de pure bienveillance (1).

Quelle est la nature exacte du « khommous » ? Doit-on le considérer seulement comme une indemnité, ou comme un traitement véritable ? (2).

Un des principaux caractères (3) du traitement, est d'être fixe : or, le montant du khommous est essentiellement variable. D'autre part, le traitement est à l'ordinaire payable par douzièmes échus ; le khommous, on l'a vu, est payé deux fois l'an.

La question présente une certaine importance pratique au double point de vue de la détermination de la portion saisissable du khommous et du cumul ou du non-cumul avec une pension de retraite.

« Des arrêts rendus par la cour d'appel d'Alger sur la question, décident que le dixième alloué aux chefs indigènes sur l'impôt arabe ne doit être saisissable que dans la proportion fixée par la loi du 21 ventôse an IX. » (4). Comme conséquence, une circulaire du 25 février 1890 (5) a enjoint aux

(1) « La suppression d'emploi ne donne lieu ni à annulation, ni à indemnité quand elle est régulière et conforme au bien du service. Elle serait annulée si elle dissimulait une révocation irrégulière. » F. Moreau. Droit administratif, page 180. Voir: Conseil d'Etat, 2 décembre 1898, S. 1901, 3-38.

(2) Signalons, en passant, une légère erreur de M. Tilloy, qui applique au khommous des adjoints indigènes des communes mixtes les dispositions du décret du 7 avril 1884, relatives au *traitement* des adjoints indigènes des communes de plein exercice. Tilloy, op. cit., page 197.

(3) Sur les caractères du traitement, voir Fuzier-Herman. Répertoire du droit français, Paris 1901. T. 22, p. 813.

(4) R. A. 1892, 2-106. Voir également année 1893, 2-519.

(5) Estoublon et Lefébure. Supplément 1900, p. 71, en note.

directeurs et receveurs des contributions diverses de n'opérer de retenues judiciaires sur la part d'impôt revenant aux chefs indigènes que dans la proportion indiquée par la loi du 21 ventôse an IX, c'est-à-dire jusqu'à concurrence seulement du cinquième pour les cinq premiers mille francs, du quart pour les cinq mille francs suivants et du tiers pour le surplus.

Nous ne pouvons pas partager l'opinion des tribunaux algériens; il nous semble, en effet, difficile de considérer comme un véritable traitement les émoluments des adjoints indigènes; ces émoluments sont essentiellement variables et pourraient même théoriquement se réduire à zéro, si le chiffre de l'impôt arabe effectivement recouvré venait à être nul; or, le traitement est, par sa nature, essentiellement fixe; d'autre part ,le khommous n'est payé que deux fois l'an, alors que le traitement est payable par douzièmes échus.

Cette jurisprudence pouvait avoir de fâcheux effets sur le recrutement des adjoints indigènes des communes mixtes et des chefs indigènes. En considérant le khommous comme un véritable traitement, elle conduisait à interdire le cumul de cette rétribution avec les suppléments de pensions alloués aux anciens militaires : c'était alors exclure, de ces fonctions, les anciens militaires indigènes, qui n'en auraient pas volontiers accepté la charge si elles ne devaient plus leur procurer un complément de ressources. Aussi le ministre décida-t-il, malgré la jurisprudence des tribunaux algériens, qu'il n'y avait pas lieu, à ce point de vue spécial, de considérer comme traitement la part d'impôt allouée aux chefs indigènes et reconnut expressément que cette rétribution pouvait se cumuler avec le supplément de pension prévus par la loi du 18 août 1881 (1).

---

(1) « ... Mon attention a été appelée sur le cas d'un adjoint indigène de commune mixte, ancien militaire retraité avec supplément de pension, par application de la loi du 18 août 1881, qui venait d'être constitué débiteur, envers le Trésor public, d'une somme assez élevée, pour avoir, contrairement à la dite loi, cumulé son traitement d'adjoint avec le supplément de sa pension. Cet agent ayant

Ceux des adjoints indigènes de commune mixte dont la rémunération est par trop faible reçoivent chaque année une allocation supplémentaire, sous forme de gratification ou de subside. L'on est ainsi arrivé à corriger, en partie, l'imperfection du système institué par l'ordonnance de 1845.

Enfin, nous rappellerons qu'un certain nombre d'aghas et de bach-aghas honoraires reçoivent un subside annuel. Le montant de ce subside, fixé en principe à 1.000 francs pour les aghas honoraires, par la décision du 12 mai 1894, est souvent dépassé, lorsque les disponibilités budgétaires le permettent et qu'il s'agit de récompenser des services exceptionnels. On doit reconnaître à ces subsides le

---

réclamé contre la décision qui le frappait, il m'a paru qu'il importait, pour le bon recrutement de ces chefs indigènes, de faire trancher définitivement cette importante question par une décision de principe. Dans ce but, je n'ai pas manqué de faire ressortir, auprès de M. le ministre des finances, les inconvénients qu'il y aurait, pour la bonne administration des indigènes, à considérer comme traitement fixe la rétribution des chefs indigènes, rétribution dont la base même, l'impôt, essentiellement variable, lui enlève le caractère inhérent au traitement fixe proprement dit. J'ai vivement insisté sur ce point. J'ai ajouté que les indigènes considèrent, à juste titre, leurs services militaires comme une recommandation auprès de l'autorité, qu'il est bon que, sortis des rangs de l'armée, ils nous soient encore attachés ; qu'ils comprendraient difficilement qu'on leur donnât d'une main pour leur retirer de l'autre ; enfin, que les remises attribuées aux chefs indigènes pouvaient, dans certains cas, être inférieures aux suppléments de pensions dont il s'agit. M. le président du conseil, ministre de l'intérieur, à qui j'avais également soumis la question, vient de me faire connaître qu'elle a été résolue dans le sens de mes conclusions par le département des finances, qui a reconnu comme licite le cumul des remises de nos chefs indigènes avec les suppléments de pension institués par la loi précitée de 1881. J'ai l'honneur de vous prier de vouloir bien porter cette décision à la connaissance des autorités placées sous vos ordres et chargées de l'administration des indigènes. Cette mesure de bienveillance n'est pas, bien entendu, applicable aux chefs indigènes ni aux adjoints indigènes des communes de plein exercice, qui touchent un traitement fixe. Signé : J. Cambon. » Circulaire du 19 juin 1893, *Mobacher* du 24 juin 1893.

caractère de traitement, et il est certain dès lors, qu'ils ne pourraient être cumulés avec les suppléments de pensions de retraite alloués aux anciens militaires (Loi du 18 août 1881). (1).

Chefs indigènes. — Tout comme les adjoints indigènes des communes mixtes, les chefs indigènes des territoires de commandement sont rétribués au moyen d'un prélèvement sur le produit brut des impôts arabes (2). Mais ils reçoivent en outre une part sur les amendes disciplinaires infligées à leurs administrés (3).

L'existence d'une hiérarchie d'agents indigènes, participant à des degrés divers à l'administration de leurs coreligionnaires, a entraîné l'institution d'un mode particulier de répartition du dixième de l'impôt affecté à leur rémunération. Ce mode de répartition a été déterminé par une circulaire du maréchal Randon, en date du 2 mars 1857. « ...J'ai décidé que le dixième de l'impôt revenant aux chefs indigènes serait à l'avenir réparti de la manière suivante : Il sera divisé en autant de parts plus une qu'il doit y avoir de co-partageants; chacun des chefs composant la hiérarchie recevra une portion et le chef de l'ordre inférieur, qui est par le fait le véritable collecteur, recevra dux parts. Ainsi, dans un commandement composé de : un agha et dix caïds, l'agha aurait un tiers et les dix caïds se partageraient les deux tiers restants par parties égales. Dans un commandement composé d'un khalifa ou bach-agha, de trois aghas et de douze caïds, le khalifa ou bach-agha aurait un quart, les trois aghas se partageraient un autre quart par parties

(1) Voir plus haut, chapitre 1er : aghas et bach-aghas honoraires. Au 1er janvier 1913, sur 15 bach-aghas ou aghas honoraires, 9 seulement recevaient des subsides annuels, se décomposant comme suit: 4 aghas honoraires touchaient 1.000 fr. ; un recevait 2.000 fr. ; un autre, 6.000 fr., un bach-agha honoraire recevait 1.000 fr. ; le 2e, 3.000 fr. ; le 3e, 7.600 francs.

(2) Ordonnance du 17 janvier 1845.

(3) Arrêté du 12 février 1844 modifié par l'arrêté du 7 décembre 1857.

égales, et les douze caïds se partageraient deux quarts restants ou la moitié, par portions égales. Et ainsi des autres cas... » (1).

Les dispositions de cette circulaire sont aujourd'hui encore en vigueur : mais comme le nombre des grands chefs indigènes (bach-aghas, aghas et caïds des caïds) est très réduit, il se trouve que la plupart des caïds, chefs de tribus, reçoivent intégralement le dixième du produit brut de l'impôt arabe perçu dans leur commandement. Les caïds rétribuent personnellement les chefs de fraction placés sous leurs ordres.

Des difficultés s'étant produites au sujet de la répartition de ces parts d'impôts entre deux chefs indigènes se succédant dans le cours d'une année à la tête d'une même tribu, le gouverneur général a, par une décision du 4 mars 1910, établi pour les chefs indigènes le système de répartition supprimé en 1890 pour les adjoints indigènes des communes mixtes (2).

---

(1) Circulaire inédite sur les charges communales. Le mode de répartition ainsi établi n'était pas alors applicable aux chefs indigènes de la province de Constantine, qui ne recevaient pas de traitement de l'Etat. Cette anomalie ayant été supprimée par la suite, la mesure édictée par la circulaire de 1857 fut étendue à tous les chefs indigènes.

(2) « ...J'ai décidé que la part d'impôt revenant aux chefs indigènes sera répartie dans les proportions suivantes : pour l'assiette de l'impôt 1/5e, pour le recouvrement 2/5e, pour l'administration de la tribu 2/5e En ce qui concerne l'assiette et le recouvrement, la part revenant à chaque chef sera calculée proportionnellement aux matières imposables recensées ou à l'importance des sommes recouvrées ; quant aux services administratifs proprement dits, il sera uniquement tenu compte de la durée du temps de commandement Les chefs indigènes recevront par voie de dépense aux avances, au moment du versement des impôts et sauf régularisation par mandatement ultérieur, non pas le total de la part mentionnée par la feuille de tête du rôle, mais une fraction de cette part, proportionnelle s'il y a lieu : 1° à la matière imposable recensée ; 2° à la somme recouvrée ; 3° à la durée des services depuis le commencement de l'année. La différence ne sera payée aux ayants-droit et de la même manière que dans les premiers jours de janvier de l'an-

A de certains moments, le gouverneur général avait décidé que les dégrèvements accordés aux tribus à la suite d'événements calamiteux, seraient sans effet sur la rétribution des chefs indigènes, dont le montant devait ainsi demeurer fixé au dixième du principal de l'impôt recensé (1). Mais à l'heure actuelle la rétribution des chefs indigènes est, comme celle des adjoints indigènes des communes mixtes, basée sur le montant de l'impôt arabe effectivement recouvré (2).

Malgré les termes, formels, de l'ordonnance de 1845 qui attribue aux chefs indigènes, pour frais de recouvrement, le dixième seulement de l'impôt arabe, de simples décisions du

---

née suivante. » Circulaire aux généraux de division et aux commandants supérieurs des territoires du Sud, 4 mars 1910. B. O. 1910, page 447.

(1) « ... Je décide que, par analogie avec les errements suivis pour les dégrèvements accordés aux maghzens, la part des caïds restera intacte en cas de dégrèvement pour calamités publiques. Ce dégrèvement portera exclusivement sur la partie du principal qui est répartie entre l'Etat et les départements, et les indigènes dégrevés auront toujours à payer la part du principal destinée aux chefs indigènes et le produit des centimes additionnels de toute nature que supportent les impôts arabes. » Dépêche du Gouverneur général au général commandant la division d'Alger. 25 février 1890. Document inédit.

(2) « ... Vous m'avez soumis la question de savoir si, lorsque les dégrèvement sont accordés soit sur la totalité de l'impôt arabe, soit sur le principal seulement, la part des chefs indigènes doit être calculée sur le montant des recouvrements, déduction faite des dégrèvements, comme cela se pratique dans le Nord, ou bien s'il y a lieu, néanmoins, d'attribuer aux chefs collecteurs des territoires du Sud, la totalité des sommes leur revenant sur le principal, tel qu'il est indiqué sur la feuille de tête des rôles. J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il n'existe aucune raison, pour appliquer en cette matière, dans les territoires du Sud, une règle différente de celle qui est en vigueur dans le Nord. En conséquence, les parts d'impôts à payer aux chefs indigènes devront toujours, en principe, être fixées d'après le montant des recouvrements, déduction faite des dégrèvements accordés. » Dépêche du gouverneur général au directeur des contributions diverses de Constantine, 26 avril 1909.

gouverneur général ont accordé à quelques chefs indigènes du sud algérien des remises plus élevées.

C'est ainsi que, dans l'aghalik d'Ouargla, la part d'impôt arabe allouée aux chefs collecteurs est encore égale au quart du principal, après avoir été longtemps du tiers (1).

Dans la commune indigène de Biskra, certains chefs reçoivent le sixième de l'impôt lezma et d'autres chefs le tiers du principal des impôts zekkat et lezma réunis (2). Ce dernier taux qui était autrefois appliqué aux aghaliks de Touggourt, Oued Rhir et Souf, Temacin, Oued Sahia et Ouled Mouled, a été supprimé tout récemment dans certaines parties du territoire de Touggourt ; une décision du 14 février 1908 (3) a, en effet, ramené au dixième de l'impôt la part allouée aux chefs des tribus sédentaires (4) ; quant aux chefs des tribus nomades, cette décision ne leur est momentanément pas applicable (5).

Si justifiées que puissent être ces exceptions, apportées au principe posé par l'ordonnance de 1845, en faveur de certains chefs indigènes, elles sont assurément irrégulières; le gouverneur général n'avait pas qualité pour modifier, par de

---

(1) Décision du 7 janvier 1885, confirmée par un arrêté du Gouverneur général du 27 novembre de la même année. Estoublon et Lefébure, pages 70 et 664.

(2) Estoublon et Lefébure, loc. cit.

(3) Document inédit.

(4) Caïdats de Touggourt, Meggarine, Tamerna, Ourlana, M'raïer. Temacin, Ouled-Saoud, cheikhats indépendants (transformés depuis en caïdats) de Guemar, Debila, Behima. « Toutefois, comme on ne saurait diminuer brusquement la situation des caïds actuels qui n'ont point démérité et pour sauvegarder leurs droits acquis, cette décision ne recevra son application qu'au fur et à mesure du remplacement des titulaires actuellement en fonctions. »

(5) Caïdats des Arab-Gheraba, Oulad-Moulat, Ouled-Sayah, Saïd-Ouled-Amor-Fetait et Abadlia, Achèche, Messaâba ; cheikhats indépendants de Taïbetsel-Gueblia, Chaâba.

simples décisions, une réglementation fixée par une ordonnance royale (1).

La rétribution des chefs indigènes comprend en outre une part sur le produit des amendes disciplinaires, part dont le montant est à l'heure actuelle déterminé par l'article 24 de l'arrêté du 12 février 1844, ainsi modifié par l'arrêté du 7 décembre 1857 : « Les autorités et agents français ne prennent aucune part dans la répartition des amendes... Le montant des amendes est attribué pour sept dixièmes à la caisse locale et municipale et pour trois dixièmes aux chefs indigènes. Ces trois dixièmes sont répartis entre les khalifa, bach-agha, agha, caïds et cheikhs investis, suivant les cas, de manière à ce que les parts soient égales, excepté celle du chef de l'ordre inférieur, qui doit être du double des autres. » (2).

Toutefois, les chefs indigènes ne touchent aucune part sur le produit des amendes infligées aux contribuables pour

---

(1) En vertu de la convention de Lalla-Maghnia, du 18 mars 1845, conclue entre la France et le Maroc, en exécution du traité de Tanger, les deux tribus de Beni-Mengouch et des Attia, (cercle de Lalla-Maghnia), étaient exemptées de tout impôt au profit de la France : leurs caïds recevaient comme rémunération, un traitement annuel de 1.000 francs sur le budget de l'Algérie. A la suite des événements des Beni-Snassen (fin 1907), le gouverneur général a, par une décision du 4 février 1908, supprimé cette exemption et assujetti les deux tribus au paiement de l'impôt arabe ; depuis lors, les caïds de ces tribus reçoivent, pour rétribution le dixième de l'impôt. (Il nous semble qu'ici encore, le gouverneur général n'était pas qualifié pour modifier un état de choses résultant d'une convention diplomatique.)

(2) A une certaine époque, ce régime ne fut pas applicable à la Kabylie où les amendes faisaient, de temps immémorial, partie des recettes des villages. Le maréchal Randon avait nettement manifesté l'intention de laisser subsister cet état de choses. « Nous devons tendre de plus en plus à montrer aux Kabyles que notre but, en faisant la conquête, n'était pas de procurer à l'Etat des avantages pécuniairès mais bien de ne pas tolérer les désordres auxquels leur état d'insoumission leur permettait de se livrer sans qu'il nous fût possible de les réprimer... J'ai voulu uniformiser la perception

omission volontaire de déclaration ou pour dissimulation de matière imposable (1).

Enfin, certains grands chefs indigènes reçoivent, sur le budget de l'Algérie, des traitements assez élevés et dont le montant dépasse quelquefois 10.000 francs (2).

---

et la destination des amendes sur les tribus soumises par la dernière expédition et j'ai décidé : 1° les amendes frappées par les amim el oumena sur les marchés qui se tiennent dans le territoire de leur tribu et dont ils sont les surveillants, seront réparties entre toutes les djemaâs de la tribu par parties égales ; 2° les amendes infligées par les amins et par les djemaâs seront versées dans la caisse municipale de la déchera ; 3° les amendes frappées par l'autorité française seront versées également dans la caisse de la djemaâ à laquelle appartient l'individu puni. L'autorité française exigera seulement qu'il lui soit rendu compte de la rentrée de l'amende ; 4° il ne sera prélevé aucune part pour l'Etat ni pour les collecteurs, ni pour les autorités qui ont infligé l'amende. — Par cette dernière mesure nous ne laisserons pas s'établir l'usage peu moral de donner un bénéfice aux chefs indigènes qui ont droit de punir et qui, trouvant avantage dans la multiplicité des punitions, en faisaient abus au détriment de leurs administrés. Signé : Randon. » Circulaire aux généraux commandants les provinces d'Alger et de Constantine. 30 novembre 1857. Document inédit.

(1) « A moins qu'ils n'aient signalé personnellement les fraudes commises, les chefs collecteurs ne recevront aucune part sur l'amende ; ils ne doivent pas, en effet, bénéficier d'une mesure dont l'application ne sera, dans la plupart des cas, qu'une conséquence de leur négligence, sinon de leur complicité. » Circulaire du 4 décembre 1905. Estoublon et Lefébure. Supplément 1905, page 107.

(2) Ces traitements alloués par le gouverneur général aux chefs indigènes, jouissant d'une grande influence politique ou religieuse, sont imputés soit sur le chapitre 4 de la section IV du budget des territoires du Nord de l'Algérie, soit sur le chapitre 14 de la section III du budget des territoires du Sud.

Section II. — Subsides de retraite

« Les adjoints indigènes des communes de plein exercice étant rétribués sur les fonds communaux partagent le sort des autres agents municipaux au point de vue des pensions de retraite, c'est-à-dire qu'ils ne pourraient y prétendre que s'il existait dans la commune où ils exercent leurs fonctions une caisse de retraite communale. Or, il n'existe de caisses de ce genre que dans quelques grandes villes; les adjoints indigènes des communes de plein exercice ne bénéficient donc d'aucune pension de retraite; dès lors leur traitement n'est soumis à aucune retenue. Mais il leur est loisible d'effectuer eux-mêmes des versements à la caisse nationale ou à toute autre caisse de retraites. » (1)

⁂

Au contraire, les adjoints indigènes des communes mixtes peuvent se voir attribuer, au bout d'un certain nombre d'années de service, non pas des pensions de retraite proprement dites, mais des subsides viagers qui présentent une certaine analogie avec les pensions. L'institution de ces subsides remonte à la création du « fonds de secours » qui a fonctionné de 1881 à 1905. Bien que ce fonds spécial n'existe plus aujourd'hui, il est indispensable d'en faire l'historique, parce que les règles qui régissaient son fonctionnement sont encore suivies à l'heure actuelle pour l'attribution des subsides aux anciens adjoints indigènes de commune mixte.

Lors du rattachement au territoire civil de territoires qui, jusqu'en 1880, avaient été soumis au régime du comman-

(1) Projet de guide à l'usage des adjoints indigènes, préparé par la direction des affaires indigènes du gouvernement général. Document inédit.

dement, un grand nombre de chefs indigènes se virent privés des emplois qu'ils occupaient. Il parut alors équitable d'accorder un dédommagement à ceux d'entre eux qui comptaient un certain nombre d'années de service. C'est ainsi que le gouverneur général fut amené à demander l'inscription au budget d'un crédit calculé de telle sorte qu'il permît de donner à ces anciens chefs indigènes des subsides représentant environ le tiers de leurs émoluments. Mais la commission du budget, tout en estimant qu'il y avait lieu d'accorder une compensation à ces agents, réduisit cependant de deux tiers le crédit demandé; ses conclusions furent sanctionnées par la loi de finances du 22 décembre 1880.

C'est dans ces conditions que, sur l'avis du conseil de gouvernement et avec l'autorisation du ministre de l'intérieur, le gouverneur général Grévy prit l'arrêté du 5 août 1881 (1), portant création d'un « fonds de secours », pour les anciens chefs indigènes. Voici le texte de cet arrêté :

« Article premier. — A compter du 1er janvier 1881, il sera fait sur le dixième de l'impôt acquis aux adjoints indigènes, auxiliaires du service des contributions, dans les communes mixtes civiles, une retenue de 5 0/0.

« Art. 2. — Cette retenue formera un fonds de secours dont la gestion en deniers sera confiée au service des contributions diverses.

« Art. 3. — Ce fonds de secours servira à constituer, soit par voie de création, soit par voie de complément, des subsides viagers aux anciens chefs indigènes qui, ayant eu leur emploi supprimé après vingt ans de services, auraient été reconnus dignes de cette faveur.

« Art. 4. — Ces subsides devront être, en principe, sensiblement égaux au tiers de la totalité des allocations moyennes que les chefs indigènes touchaient lorsqu'ils étaient en activité; toutefois, ces subsides ayant un caractère gracieux et facultatif, ils seront exprimés en chiffres ronds.

---

(1) Estoublon et Lefébure, p. 558.

« Art. 5. — Les subsides et secours peuvent également être donnés aux veuves non remariées et aux enfants mineurs des anciens chefs indigènes qui seraient dans une situation malheureuse.

« Art. 6. — L'état des subsides accordés en vertu du présent arrêté est arrêté par le gouverneur général en conseil de gouvernement.

« Art. 7. — Les généraux commandant les divisions, les préfets des départements et les directeurs des contributions diverses sont chargés de l'exécution du présent arrêté. »

Aux termes de cet arrêté, le fonds de secours devait être alimenté par le prélèvement de 5 0/0 sur le dixième de l'impôt acquis aux adjoints indigènes des communes mixtes du territoire civil. Un autre arrêté du 7 mai 1884 (1) affecta à ce fonds le produit des retenues disciplinaires dont seraient frappés les mêmes adjoints. Enfin, l'arrêté du 11 septembre 1895 ayant consacré la gratuité des fonctions des adjoints indigènes intérimaires, une circulaire du 11 janvier 1896 (2)

---

(1) Estoublon et Lefébure, page 633.

(2) « M. le préfet. Un arrêté de mon prédécesseur, en date du 7 mai 1884, prescrit de verser au fonds de secours créé le 5 août 1881 le montant des retenues infligées, par mesure disciplinaire, aux adjoints indigènes des communes mixtes sur la part d'impôt qui leur est attribuée. Or, il arrive souvent qu'un adjoint indigène soit en même temps puni d'une retenue et en même temps frappé de suspension durant laquelle ses fonctions sont remplies par un notable du douar ; dans ce cas, le montant de la part du dixième de l'impôt afférente à la période de suspension de l'adjoint titulaire est, tantôt attribuée à l'intérimaire, tantôt versée à la caisse du fonds de secours. La circulaire du 7 novembre 1881 autorisait d'ailleurs la rémunération des adjoints intérimaires. Mais aujourd'hui que mon arrêté du 11 septembre 1895 sur la réorganisation des djemaâs a consacré, dans son article 8, le principe de la gratuité des fonctions exercées par des membres de ces assemblées, l'intervention règlementaire d'un de ces membres pour remplacer provisoirement un adjoint frappé de suspension doit conserver un caractère purement honorifique. Il convient donc d'appliquer, dès à présent, les dispositions de l'article 8 de l'arrêté précité. Vous aurez, en conséquence, à veiller avec soin, M. le préfet, à ce que les parts d'impôts prove-

fit connaître que les adjoints indigènes titulaires seuls avaient droit à une part sur le dixième de l'impôt arabe, et que la portion de cette allocation afférente à la durée soit d'une suspension, soit d'une vacance d'emploi, devait être également versée au « fonds de secours ».

De sorte que le fonds de secours se trouvait alimenté à la fois par la retenue de 5 0/0 sur le dixième de l'impôt, par le produit des retenues disciplinaires et par les sommes provenant des vacances d'emploi.

Il est à remarquer que ce fonds, primitivement créé en faveur seulement des *anciens chefs indigènes* du territoire de commandement, privés de leur emploi à la suite du rattachement, était constitué par des prélèvements sur les parts d'impôts que touchaient ou qu'auraient dû toucher des adjoints indigènes de commune mixte. Aussi sa destination fut-elle sensiblement modifiée par suite de la disparition de ses anciens et premiers bénéficiaires. Ce fonds de secours servit alors à assurer une retraite viagère aux anciens adjoints indigènes qui se trouvaient dans la situation prévue primitivement pour les anciens chefs indigènes, c'est-à-dire qui avaient assuré convenablement leur service pendant vingt ans au moins; de même des secours étaient alloués à leurs veuves non remariées et à leurs orphelins.

La gestion de ce fonds était confiée au receveur des contributions diverses d'Alger.

L'institution fonctionnait normalement depuis une vingtaine d'années (1), lorsqu'en 1900 le ministre des finances en

---

nant de retenues disciplinaires, ou afférentes à des suspensions ou encore à des vacances dans les emplois d'adjoints indigènes, soient versées intégralement au fonds du 5 août 1881. Les autorités locales qui auront toujours à faire appel au concours des membres de djemaâs lorsqu'il s'agira de remplacer provisoirement un adjoint indigène devront les aviser des dispositions qui précèdent. Je n'admettrai, à ce sujet, aucune réclamation de la part des intéressés... Signé : Cambon. » Document inédit.

(1) De 1895 à 1904 les recettes annuelles avaient varié de 56.000 à 69.000 francs environ et les dépenses de 36.000 à 46.000 francs environ. Au 31 décembre 1903, le disponible s'élevant à 214.142 fr.65.

contesta sérieusement la légalité. Nous croyons devoir reproduire le texte de la réponse que fit à ce sujet, le gouverneur général au ministre de l'intérieur : « Alger, le 29 décembre 1900. Le gouverneur général à M. le président du conseil, ministre de l'intérieur. — Vous avez bien voulu signaler à mon prédécesseur les critiques formulées par l'administration des finances, au sujet du fonds de secours institué par l'arrêté gouvernemental du 5 avril 1881... Sans méconnaître l'importance et l'utilité d'un pareil moyen d'action entre les mains du gouverneur général, M. le ministre des finances conteste la légalité de son institution par un simple arrêté. Il fait remarquer que les parts d'impôts attribuées aux chefs indigènes sont assimilées à de véritables traitements; que le crédit destiné à en assurer le paiement est voté chaque année par les Chambres, en même temps que le budget (1) et que dès lors ce crédit ayant une affectation bien déterminée, une décision du gouverneur général ne saurait régulièrement en modifier le montant, ni le réduire, ni l'attribuer à d'autres bénéficiaires. D'autre part, le principal des impôts arabes devant être réparti entre l'Etat et les départements algériens, M. le ministre des finances estime que c'est au Trésor et aux budgets départementaux que devraient revenir, dans la même proportion que le principal, le montant des parts disponibles en raison de vacances d'emploi et celui des retenues disciplinaires. Il paraît donc indispensable à M. Caillaux de remédier aux errements suivis jusqu'à ce jour et dont il se refuse à accepter plus longtemps la responsabilité. — Ainsi que vous avez bien voulu le rappeler vous-même, M. le président, la création du fonds de secours a eu pour premier objectif de parer à l'un des inconvénients les plus graves que soulevait en 1881 l'extension du territoire civil. Un grand nombre de chefs indigènes, parmi lesquels se trouvaient des membres de familles influentes, et de vieux serviteurs qui avaient pris part aux opérations militaires de

(1) A ce moment-là l'Algérie n'était pas encore dotée de son budget « spécial ».

la conquête, allaient être privés de leurs commandements. Il était nécessaire pour notre politique et la sécurité générale de l'Algérie de leur assurer immédiatement des subsides convenables. — Si l'administration fut alors obligée de recourir à un prélèvement sur les parts d'impôts des adjoints indigènes qui succédaient aux anciens chefs du régime militaire, ce fut uniquement parce que le Parlement lui avait refusé le crédit dont elle avait sollicité régulièrement l'ouverture au budget de l'Etat. Encore faut-il remarquer que, avant d'autoriser ce prélèvement, le gouverneur général avait demandé et obtenu l'adhésion du ministre de l'intérieur (dépêche du 10 juin n° 1140). — Je ne fais pas de difficulté pour reconnaître que, dans les conditions où elle se produisit alors, l'opération prescrite par le gouverneur général modifiait réellement l'affectation du crédit inscrit au budget pour paiement de parts d'impôts aux chefs indigènes. Elle faisait supporter en effet aux agents indigènes demeurés en fonctions, et seuls appelés légalement à bénéficier de ce crédit, une retenue destinée à venir en aide aux anciens agents. Mais il y a à considérer que ces agents indigènes, demeurés en fonctions et qui ne touchaient antérieurement qu'une fraction du dixième de l'impôt, voyaient s'augmenter leurs émoluments dans des proportions très élevées par le fait même de la suppression des grands chefs indigènes sous les ordres desquels ils étaient placés, et que cette augmentation de leurs émoluments coïncidait avec une diminution de leurs charges et de leur responsabilité, puisque l'impôt jusqu'alors recouvré par les agents indigènes devait être désormais perçu directement par les receveurs des contributions diverses. La mesure prise par M. Albert Grévy, si elle était critiquable jusqu'à un certain point dans la forme, constituait dans le fond un acte de bonne politique en même temps que de rigoureuse justice. — Mais la critique de changement d'affectation que l'arrêté du 5 août 1881 aurait pu soulever au moment où il fut édicté, et qui se révèle seulement après un fonctionnement de dix-neuf ans, ne serait plus justifiée à l'heure qu'il est. Ce n'est plus, comme en 1881, aux chefs indigènes privés

de leurs commandements, et n'ayant jamais subi eux-mêmes aucune retenue, que des subsides sont alloués aujourd'hui sur le fonds de secours. Ceux-là ont à peu près tous disparu. Les bénéficiaires actuels, ce sont les adjoints indigènes eux-mêmes, ou leurs enfants mineurs, qui reçoivent, sur ce fonds, des subsides proportionnés à l'importance et à la durée des services rendus, et en même temps à l'importance des retenues subies. Il n'est donc plus exact de dire que ce crédit est détourné de son affectation. — La seule question qui puisse se poser est celle de savoir si le gouverneur général a le droit de régler le mode de répartition de ce crédit entre les ayants-droit, et notamment d'en affecter une partie à la constitution d'un fonds de secours au profit de ces mêmes ayants-droit, de leurs veuves et de leurs orphelins. Or, ce droit de répartition n'a jamais été contesté, et vous penserez sans doute comme moi, M. le président, qu'il ne saurait être mis en discussion. — Il me paraît également impossible de considérer comme acquises de droit à l'Etat et aux départements, les parts des chefs indigènes qui deviennent disponibles par suite de vacances d'emploi ou de retenues de solde. Aux termes de l'ordonnance du 17 janvier 1845 (article 3) c'est seulement le produit net de l'impôt arabe qui doit être partagé entre l'Etat et les départements, après prélèvement d'un dixième du produit brut au profit des agents indigènes. Les intérêts du Trésor et des départements ne sont, par conséquent, pas lésés par les retenues attribuées au fond de secours, ces retenues ne portant jamais que sur le dixième du produit brut. — Enfin, il serait superflu de faire ressortir les considérations de tous genres qui nous imposent l'obligation d'assurer des subsides à nos agents indigènes quand ils cessent leurs fonctions, soit parce que leurs emplois sont supprimés, soit parce que l'âge, la fatigue ou les maladies ne leur permettent plus de continuer leurs services. La même obligation nous est imposée moralement vis-à-vis des femmes et des enfants de ceux qui meurent à notre service, victimes quelquefois de leur dévouement à leurs devoirs professionnels. Rien ne nous est plus nuisible, dans l'esprit de la population

musulmane, que de voir tomber dans la détresse les familles de ceux qui nous ont prêté le concours de leur influence et de leur dévouement. Or, si l'on examine quels pourraient être, en dehors de la combinaison sanctionnée par l'arrêté du 5 août 1881, les moyens de venir en aide aux anciens agents indigènes et à leurs familles, on est forcé de reconnaître que cette combinaison est assurément la meilleure. Le décret du 21 avril 1866 stipule bien que les indigènes titulaires de fonctions et emplois civils ont droit à des pensions de retraite; mais leurs veuves et leurs enfants ne peuvent obtenir une pension que si le mariage a été contracté conformément à la loi française, condition qui ne se réalise presque jamais. D'autre part, les adjoints indigènes des communes mixtes sont généralement recrutés dans des conditions qui ne leur permettraient pas de bénéficier eux-mêmes des dispositions du décret du 21 avril 1866. Beaucoup d'entre eux ne sont appelés à l'emploi d'adjoint indigène qu'à un âge avancé, ou après avoir occupé des emplois rétribués sur les budgets communaux. Il serait donc impossible de leur assurer des subsides, à eux ou à leurs familles, par une application de la loi sur les pensions civiles. Il serait encore moins possible de faire face à tous les besoins au moyen du crédit annuel inscrit au budget du ministère de l'intérieur pour subsides et secours à des serviteurs indigènes (chapitre 9 article 4). La raison en est que le nombre des personnes à secourir augmente tous les ans, alors que sous la pression des exigences budgétaires, le crédit, depuis longtemps reconnu insuffisant, demeure fixé au même chiffre. — Le fonds de secours institué par l'arrêté du 5 août 1881 échappe à tous les inconvénients d'une assimilation avec les règles de liquidation des pensions civiles applicables aux fonctionnaires français, en même temps qu'il dispense de faire appel au budget de l'Etat. Son fonctionnement est de la plus grande simplicité, et présente la souplesse et l'élasticité qui conviennent aux conditions spéciales dans lesquelles se trouve placé le personnel des adjoints indigènes. Enfin, la gestion en est confiée au service des contributions diverses, et est soumise au contrôle de l'inspection

des finances. Les décisions attributives de secours sont toujours prises sur les propositions des préfets, et après un examen très attentif des titres invoqués. L'institution offre ainsi toutes les garanties désirables, à tous les points de vue : elle a donné depuis dix-neuf ans les résultats les plus avantageux, sous le rapport de la bonne administration des populations indigènes, et je suis d'avis que toute modification qui y serait apportée ne pourrait qu'en alourdir et en compliquer le fonctionnement sans utilité... Je ne peux donc qu'insister, M. le président, pour que l'arrêté du 5 août 1881 soit maintenu en vigueur, et je vous serai reconnaissant de vouloir bien intervenir dans ce sens auprès de M. le ministre des finances. P. le gouverneur général, le secrétaire général du gouvernement. Signé : Varnier. » (1)

Le ministre des finances ne se déclara pas convaincu par ces arguments; sans contester l'utilité du fonds de secours, il persista à voir dans le fonctionnement de cette institution une violation des règles de la comptabilité publique, qui, disait-il, « n'admettent une perception qu'autant qu'elle est autorisée par une loi et ne permettent une dépense qu'autant qu'elle a été précédée par le vote d'un crédit. » En conséquence, le ministre de l'intérieur invita le gouverneur général à faire cesser « cette situation irrégulière » et à prendre les dispositions nécessaires pour faire comprendre désormais dans le budget de l'Algérie, en recette, les prélèvements et retenues destinées à alimenter le « fonds de secours », et en dépense, le montant des secours annuels ou éventuels à servir aux chefs indigènes et à leur famille » (2); la recette devait, en outre, par voie de conséquence, être comprise dans le tableau des droits, produits et revenus autorisés au profit de l'Algérie.

La réforme réclamée par le ministre fut réalisée seulement par la loi de finances du 14 décembre 1905 (3), dont l'article 14

---

(1) Document inédit.

(2) Dépêche du ministre de l'intérieur du 20 janvier 1902, document inédit.

(3) Estoublon et Lefébure, supplément 1905, page 111.

disposait : « Est attribué à l'Algérie, l'excédent des recettes que présentera au 31 mars 1906 le fonds de secours des adjoints indigènes de communes mixtes, institué par arrêté gouvernemental en date du 5 août 1881, et dont les recettes et les dépenses doivent être incorporées, à partir du 1er janvier 1906, au budget de la colonie. Toutefois, aucune opération ne pourra plus être engagée au titre du dit fonds de secours, à partir du 31 décembre 1905. »

Depuis l'incorporation du fonds de secours au budget de l'Algérie, c'est le trésorier général, comptable de la colonie, qui tient le compte ouvert, parmi les produits divers du budget, sous la rubrique : « prélèvement de 5 0/0 et retenues diverses effectués sur les parts d'impôts attribués aux chefs collecteurs des communes mixtes du territoire civil. »

Sous cette nouvelle forme l'institution fonctionne d'une manière sensiblement la même qu'autrefois. Il est à noter cependant que la part d'impôt qui, en cas de vacance d'emploi d'adjoint indigène, était autrefois attribuée au fonds de secours, est aujourd'hui acquise au budget (1). Le montant du crédit sur lequel sont imputés les subsides et secours alloués aux anciens adjoints indigènes, à leurs veuves et à leurs orphelins (2), est fixé chaque année, après évaluation du chiffre de l'impôt arabe qui a été perçu l'avant-dernière année et du chiffre des retenues disciplinaires infligées pendant la même période. Ces subsides et secours sont mandatés, non plus par le receveur des contributions diverses d'Alger, mais

---

(1) Il ne faut pas confondre la disponibilité laissée par la vacance d'emploi avec celle résultant de la privation de traitement qui accompagne ordinairement la suspension par mesure disciplinaire. La première seule rentre dans les produits généraux du budget, l'autre sert à gager le crédit spécial ouvert pour le service des subsides. Circulaire du 7 février 1906 aux trois directeurs des contributions diverses. Document inédit.

(2) Pour le budget de 1913, ce crédit figurant au chapitre 2 de la Section IV, s'élevait au chiffre de 54.159 francs.

par les préfets, à qui des crédits sont délégués à cet effet au début de l'année, par le gouverneur général.

Par ailleurs, les règles posées par l'arrêté du 5 août 1881, en ce qui concerne la fixation du montant des subsides et secours, continuent d'être suivies.

C'est ainsi que les subsides ne sont alloués, en principe, qu'aux anciens adjoints indigènes qui ont exercé leurs fonctions pendant vingt années au moins (1). Ces subsides doivent être sensiblement égaux au tiers de la totalité des allocations moyennes que les chefs indigènes touchaient. Toutefois, il est d'usage de ne pas allouer de subsides annuels, inférieurs à 360 francs, ce qui conduit parfois à cette conséquence bizarre qu'un adjoint indigène retraité touche des émoluments plus élevés que lorsqu'il était en fonctions (2).

L'incorporation du fonds de secours au budget de l'Algérie n'a pas modifié la nature des subsides servis aux anciens adjoints indigènes : ils ont conservé le caractère de secours éventuels et gracieux. Or, aux termes de l'article 36 du règlement du 29 décembre 1866 (3), les secours ne peuvent être en principe payés aux héritiers des ayants-droits. Encore moins ces subsides doivent-ils être reversés sur la tête des héritiers de leurs bénéficiaires. Cependant, par mesure de bienveillance, l'administration continue ordinairement à ces héritiers, sous forme de secours, tout ou partie des subsides dont jouissaient leurs auteurs.

⁂

Quant aux chefs indigènes du territoire de commandement, ils ne bénéficient en principe d'aucune pension de retraite.

---

(1) Parfois cependant on alloue sur ce chapitre des gratifications aux adjoints indigènes en fonctions qui se sont signalés dans des circonstances difficiles, et même des suppléments de traitement à ceux dont la part d'impôt est estimée trop faible.

(2) On a vu qu'en effet la part d'impôt d'un certain nombre d'entre eux était inférieure au chiffre de 360 francs.

(3) « Ces secours sont personnels. En cas de non paiement, lors du décès d'un titulaire, ses héritiers ou représentants ne peuvent y avoir droit qu'en vertu d'une nouvelle décision. »

Ils sont toujours demeurés étrangers au fonctionnement du fonds de secours qui, rappelons-le, n'avait été institué que pour ceux d'entre eux dont les emplois avaient été supprimés à la suite des rattachements du territoire opérés en 1880, ou qui, devenus de simples adjoints indigènes de commune mixte par suite de ces annexions, voyaient leur part d'impôt soumise à la retenue de 5 0/0.

Cependant, il n'est pas rare que l'administration alloue des subsides de retraite aux chefs indigènes qui ont parcouru une longue carrière, ou même à ceux qui sont déjà à la retraite au moment où les territoires où ils avaient exercé leurs fonctions viennent à être annexés au territoire civil. Il a paru de bonne politique de traiter ces agents comme ceux qui ont toujours relevé de l'autorité civile.

Section III. — Immunités

Les adjoints indigènes bénéficient de quelques immunités. C'est ainsi qu'ils ne peuvent être condamnés ni à l'emprisonnement ni à l'amende pour contraventions spéciales à l'indigénat (1).

Ils sont également dispensés, du fait même de leurs fonctions, du service des postes-vigies installés dans les forêts

---

(1) « ...Je vous prie de vouloir bien rappeler aux administrateurs des communes mixtes qu'aux termes des instructions de mon prédécesseur en date des 13 septembre 1882, 22 mai 1883 et 12 juillet 1890, les infractions commises par les adjoints indigènes, etc... ne doivent pas être réprimées par les administrateurs ; c'est à l'autorité supérieure qu'il appartient de statuer sur les mesures qu'il peut y avoir lieu de prendre contre les agents de ces diverses catégories... » Circulaire gouverneur général, 11 août 1903, Estoublon et Lefébure, supplément 1902-1903, page 230, sous la note 6.

pendant l'été. La même exemption bénéficie aux membres de leur famille habitant avec eux sous le même toit (1).

Quant aux bach-aghas et aghas pourvus d'un commandement, ils jouissent de prérogatives particulières (2).

---

(1) Ils étaient également dispensés du service des gardes et patrouilles auxquels étaient soumis, par application du décret du 18 août 1868, art. 12, les indigènes non admis à la milice. Le décret du 3 février 1912 qui a institué la conscription obligatoire des indigènes, semble avoir abrogé *ipso facto*, les dispositions du décret de 1868, tout au moins pour les indigènes qui ont effectivement accompli le service militaire. Une circulaire du 31 août 1910 avait d'ailleurs décidé en principe que, dorénavant, le service des gardes et patrouilles ne pourrait plus être exigé que contre rétribution, et préconisé l'institution de gardiens permanents, rétribués sur les fonds communaux. (Circul. inédite.)

(2) C'est ainsi, notamment, qu'aux termes d'un arrêté du ministre des travaux publics, en date du 9 mai 1903, les bach-aghas et aghas exerçant un commandement en territoire militaire sont assimilés aux officiers quant aux transports à tarif réduit sur les chemins de fer. Les adjoints indigènes du territoire civil ont à différentes reprises, mais toujours vainement, demandé l'octroi de la même faveur. Voir procès verbaux des Délégations financières année 1912, section des kabyles page 33. Année 1913, section des arabes page 87.

Conclusions

L'institution dont nous venons d'étudier le fonctionnement n'est pas exempte de défauts : nous n'avons pas manqué, au cours de notre exposition, de signaler les inélégances et même les irrégularités qu'il nous paraîtrait sage de supprimer : ce serait là l'objet de quelques réformes de détail, faciles à réaliser.

Il nous faut examiner, à présent, des critiques beaucoup plus importantes qu'on a adressées soit à l'institution elle-même, soit à son organisation actuelle : leur examen fera l'objet de cette dernière partie de notre travail.

⁂

Selon certains esprits chagrins, l'institution des adjoints indigènes aurait prêté à de tels abus qu'il conviendrait de la faire disparaître immédiatement : c'est, en effet, un thème courant, en Algérie, que de proclamer la malhonnêteté de ces agents indigènes, leurs exactions et leurs abus de pouvoir. Aussi n'a-t-on pas hésité à demander la suppression de ces intermédiaires qui, dit-on, nuisent à la bonne renommée de l'autorité française dont ils sont les représentants attitrés auprès des populations musulmanes, et leur remplacement par des agents français, investis des mêmes fonctions.

Il n'est malheureusement que trop exact que des faits de concussion aient été souvent reprochés aux adjoints indigènes. M. Burdeau disait : « Un chef si peu rétribué, au milieu de populations accoutumées depuis des siècles à voir toutes les autorités prévariquer, aurait besoin d'être tenu, par un contrôle exact, à l'abri des tentations. » (1)

(1) Rapport sur le budget de l'Algérie pour 1892 page 104.

Mais, et quoi qu'on en ait pu dire, l'insuffisance de la rétribution n'est pas toujours la seule cause de ces abus, car l'administration a eu souvent à en réprimer de la part d'agents qui, en outre d'un traitement convenable, jouissaient de ressources personnelles importantes (1).

Il faut d'ailleurs, en cette matière, se garder de toute exagération ; et, sans contester qu'il y ait eu souvent de graves fautes à réprimer, on peut espérer qu'un contrôle de plus en plus rigoureux permettra d'en réduire à l'avenir le nombre.

Mais rien ne serait plus funeste que de vouloir, pour couper le mal à sa racine, supprimer l'institution elle-même ; l'administration directe des indigènes n'est pas encore possible à l'heure actuelle; là où l'on a déjà voulu la pratiquer, comme dans certaines grandes villes, elle a souvent donné lieu à des mécomptes et les indigènes eux-mêmes ont été les premiers à s'en plaindre (2) : elle serait impraticable dans les communes mixtes et plus encore dans les territoires militaires (3). Tant que la population musulmane restera si dis-

(1) Voir à ce sujet R. Aynard. L'œuvre française en Algérie, page 233. « L'expérience montre que les agents indigènes les plus riches et les mieux rémunérés ne sont pas les moins attaquables, etc... »

(2) Voir plus haut organisation. Adjoints indigènes des communes de plein exercice.

(3) « Une idée, que l'on met parfois en avant parmi nos compatriotes d'Algérie, tendrait à supprimer caïds et cheikhs et à les remplacer par des agents français : il ne manque pas, dit-on, de jeunes gens parfaitement informés des choses indigènes et munis d'une instruction suffisante pour commander un douar, sans pouvoir cependant se hausser aux galons d'administrateur. Et puis, n'avons-nous pas les sous-officiers français sortant des corps indigènes ? Les uns et les autres, les retraités surtout, se contenteraient de faibles émoluments et alors même qu'il en coûterait quelque chose au budget colonial, il trouverait largement son compte, assure-t-on, dans la rentrée plus exacte des impôts arabes qu'obtiendraient ces nouveaux chefs. Assurément le plan est séduisant ; si pauvre que dût être ce recrutement, des agents européens seraient toujours plus sûrs que les indigènes dont ils prendraient la place, ne fût-ce qu'en raison de l'esprit de secte et de clan qui épargne le coreligionnaire et se dresse contre l'étranger suspect. Mais sans parler

tante de nous par sa langue et ses mœurs, nous aurons besoin pour l'administrer d'hommes pris parmi elle ; c'est à nous de choisir ces intermédiaires parmi les hommes capables de jouer honnêtement ce rôle, et de châtier sans faiblesse ceux qui auront démérité.

Nous sommes ainsi amené à examiner les projets de réforme, plus ou moins importants, qui ont été élaborés pour remédier aux imperfections les plus notoires de l'institution,

---

des dangers de toutes sortes qu'il y aurait à confier le maniement de nos musulmans à des campagnards trop rudes ou trop madrés ou à des soldats ignares, comment ne pas voir qu'à supprimer, entre ces peuples et nous, tout intermédiaire officiel appartenant à leur race, on ne ferait que reculer et aggraver la difficulté ! Aucun Européen ne pénètre vraiment le monde musulman ; un colon qui a grandi parmi les indigènes d'une seule région arrive à les connaître admirablement, mais il pourra n'en être que plus incapable de les commander : au demeurant, à cinq lieues de là, sa compétence s'arrête et il lui faudrait poursuivre toute sa carrière aux lieux qui l'ont vu naître. En outre, et d'où qu'il vienne, ce caïd en képi aurait absolument besoin d'auxiliaires pris dans le pays. Les subordonnés actuels de l'adjoint indigène, les « chefs de fractions », lui sont indispensables pour accomplir sa tâche, et leur réputation, seul avantage qu'ils retirent publiquement de leurs services, est pire que celle des chefs de douars. Remplacera-t-on aussi ces gens pas de minuscules fonctionnaires français ? Alors ce ne serait plus un millier mais une dizaine de milliers d'agents à rétribuer et à rechercher avec une difficulté proportionnelle à leur nombre. Enfin, quand bien même on aurait réussi à faire pénétrer dans chacune des moindres cellules de la société indigène, un témoin de l'autorité, un élément de régularité tracassière, les influences locales n'en existeraient pas moins ; elles continueraient à s'exercer mais non plus à notre avantage comme il advient là où les caïds sont bien choisis. Les marabouts, les grands propriétaires usuriers verraient leur situation grandir de tout ce qu'auraient perdu les petites aristocraties habituées à se partager ou à se disputer les commandements. » R. Aynard. L'œuvre française en Algérie, p. 236.

ou même pour donner à cette institution un caractère sensiblement différent de celui qu'elle possède aujourd'hui.

Avant d'exposer ces différents projets, nous devons faire remarquer qu'ils ne concernent guère que les adjoints indigènes des communes mixtes ; à notre avis, voici pourquoi.

Les adjoints indigènes des communes de plein exercice représentent, en quelque sorte, le terme final de l'institution dont nous avons étudié les trois formes, nous pourrions même dire les trois phases principales. Bien qu'ils ne soient nullement les successeurs des chefs indigènes, ils ont cependant ceci de commun avec eux qu'ils sont nés du même besoin : ils répondent à la nécessité où se trouvent presque toujours les autorités françaises, quel que soit le territoire envisagé, d'employer des intermédiaires pour administrer les populations indigènes : et ces intermédiaires, répétons-le encore, ne peuvent jouer un rôle vraiment utile que s'ils sont eux-mêmes pris parmi ces populations.

Mais les adjoints indigènes des communes de plein exercice, créés dans des circonscriptions où la vie municipale était déjà assez intense et bien organisée, ont eu dès le début des attributions strictement administratives : ils ont été de suite des auxiliaires, généraux il est vrai, mais des auxiliaires seulement de l'autorité municipale pour l'administration des indigènes : ils n'ont jamais eu ces attributions propres de représentation et de commandement qu'on trouve chez leurs collègues des communes mixtes et chez les chefs indigènes des territoires militaires.

Dès lors, leur existence dépend de l'état social même de la population indigène : ils demeurent indispensables, ou seulement utiles, tant que cette population vit agglomérée et séparée de l'élément européen habitant la même circonscription administrative ; ils cessent de l'être, tout au moins l'estime-t-on ainsi, quand la population musulmane, suffisamment rapprochée de l'élément européen et vivant de la même manière que lui, ne nécessite plus un organe spécial de surveillance et d'information.

Aussi l'institution, en commune de plein exercice, n'est-elle guère susceptible de transformation ; l'adjoint indigène y est destiné non à évoluer, mais à disparaître.

Au reste il a tout à fait le caractère d'un agent communal : il est salarié sur le budget de la commune et son statut n'appelle aucune réforme pressante. Tout au plus, pourrait-on songer à améliorer sa situation pécuniaire, en lui donnant un traitement plus élevé avec avancements par classes. Cette réforme rencontrerait peut-être des difficultés d'ordre budgétaire : elle ne soulève certainement aucune objection de principe.

Quant aux chefs indigènes des territoires militaires, ils ont sans doute beaucoup évolué depuis les premiers temps de l'occupation ; nous avons vu qu'on tendait de plus en plus à réduire leur hiérarchie et à ramener leur rôle à celui de simples caïds, c'est-à-dire, à peu de chose près, au rôle dévolu aux adjoints indigènes des communes mixtes du territoire civil. Ils n'en ont pas moins conservé certaines attributions propres qui les distinguent sensiblement des agents des territoires civils.

Mais il est impossible de les considérer comme des organes à caractères définitivement fixés. On a parlé quelquefois de confier l'administration de tout le territoire de commandement à des fonctionnaires civils : si cette réforme venait à se réaliser, il est très probable qu'elle entraînerait comme conséquence la suppression de ces attributions propres confiées aux chefs indigènes. Mais, même sans attendre cette échéance très incertaine, on peut prévoir qu'un jour ou l'autre, on étendra à ces régions l'organisation fiscale appliquée depuis 1877 à tout le territoire civil ; les chefs indigènes cesseront d'être les collecteurs de l'impôt arabe, pour devenir comme les adjoints des communes mixtes, de simples auxiliaires des agents des contributions.

La situation des chefs indigènes est trop instable, par sa

nature même, pour appeler des réformes proprement dites ; elle suivra d'ailleurs son évolution normale et, pour un certain nombre d'agents, elle se confondra, par le simple jeu des rattachements, avec celle des adjoints indigènes de communes mixtes. La seule réforme opportune serait une meilleure répartition du dixième de l'impôt arabe, et un relèvement sensible de la rémunération de certains caïds. Mais la question est ici particulièrement complexe, en raison même de la personnalité de quelques chefs indigènes et elle présente un caractère plutôt politique qu'administratif.

Tout au contraire, les adjoints indigènes des communes mixtes forment une institution plus stable, c'est-à-dire destinée à ne se modifier qu'assez lentement.

D'abord, en effet, tandis que les territoires militaires se démembrent au profit du territoire civil, par blocs entraînant avec eux un grand nombre de chefs indigènes qui deviennent alors de simples adjoints de communes mixtes, ces dernières ne se désagrègent que très lentement et pour de faibles parties seulement de leur territoire ; lorsque les centres de colonisation sont arrivés à l'âge adulte, on les érige en communes de plein exercice et les nouvelles unités administratives n'englobent dans leur périmètre que quelques douars. Aussi le nombre des adjoints indigènes des communes mixtes ne diminue-t-il, de ce fait, que très lentement. Il demeure, et, de beaucoup, supérieur à celui des adjoints indigènes des communes de plein exercice et à celui des caïds. (1).

D'autre part, les adjoints indigènes des communes mixtes présentent un double caractère : ils sont à la fois les repré-

(1) Rappelons qu'au 1er janvier 1913, on trouvait 857 adjoints indigènes de communes mixtes contre 201 adjoints indigènes de communes de plein exercice et 207 caïds des territoires de commandement. Quand le programme des réunions de douars, tracé par la circulaire du 13 avril 1905 (v. plus haut chapitre Ier : Organisation) sera complètement exécuté, il restera encore, dans les communes mixtes, environ 830 adjoints indigènes.

sentants de l'autorité et ceux de la population musulmane. Ce double caractère, ils le tiennent de la nature même de la commune mixte, qui est « organisée suivant une combinaison des idées d'autorité et d'assimilation » (1), et ils doivent, semble-t-il, le conserver aussi longtemps que durera le régime de la commune mixte lui-même. Tant que l'administration des indigènes y nécessitera l'exercice d'une autorité ferme, il ne sera pas possible, à notre avis, de diminuer la part faite, dans l'organisation municipale de ces circonscriptions, au principe d'autorité. Les indigènes continueront donc à être représentés au sein de la commission municipale par des agents de l'autorité. Or, si le régime de la commune mixte n'est qu'un régime transitoire, il n'en résulte pas qu'il soit éphémère et condamné à disparaître prochainement.

Les adjoints indigènes des communes mixtes formeront ainsi et pendant très longtemps encore, un personnel très nombreux et jouant le double rôle d'agents de l'autorité et de représentants de la population musulmane.

On s'explique dès lors que ce soient eux, principalement, qui aient attiré l'attention des pouvoirs publics. On s'est préoccupé, depuis de longues années, de cette catégorie d'agents qui constitue l'un des organes essentiels de la commune mixte, et dont la collaboration active et loyale est une condition indispensable du bon fonctionnement de tout l'organisme.

Aussi l'entente est-elle facile sur le principe même de la nécessité d'une amélioration de la situation des adjoints indigènes des communes mixtes; mais le désaccord subsiste sur les moyens à employer pour réaliser cette amélioration. Enfin, la question apparaît comme beaucoup plus délicate lorsque, donnant à la réforme une plus grande portée, on s'en prend aux bases même de l'institution, pour demander sa transformation complète. C'est qu'en effet le caractère mixte de ces agents rend malaisée la solution du problème,

(1) E. Larcher Op. cit. T. I page 662.

et les avis sont très partagés sur le point de savoir si l'on doit les regarder seulement comme des agents administratifs, ou s'ils faut considérer comme inhérent à leur fonction et aussi durable qu'elle leur rôle de représentants de la population musulmane.

Sous le bénéfice de ces observations, nous allons passer en revue les principales réformes qui ont été réalisées ou projetées en faveur des adjoints indigènes. L'on peut dire que toutes, ou presque, ont eu pour objet immédiat l'amélioration de leur traitement, à qui l'on reproche d'être trop variable et, en général, insuffisant. (1).

C'est qu'en effet, dit-on, la rétribution de l'adjoint indigène est loin d'être proportionnelle au travail qu'il a fourni. On peut même dire qu'elle est en raison inverse de ses efforts. Dans les mauvaises années, lorsque la récolte est peu importante, que l'insécurité augmente, l'adjoint indigène doit redoubler d'activité; cependant l'impôt rentre difficilement, les dégrèvements sont nombreux, et la part du chef se trouve considérablement diminuée. Au contraire, dans les années d'abondance, alors que le service est facilité et que les rôles sont à peu près entièrement apurés, la rétribution de l'adjoint atteint son maximum.

D'autre part, les traitements des adjoints indigènes sont très inégaux et souvent même insuffisants. Ils varient de 100 à 5.000 francs par an, mais la plupart d'entre eux sont inférieurs à 1.000 francs. Une rétribution aussi faible ne permet pas aux adjoints de subvenir aux besoins de leur famille et de tenir le rang que leur assignent leurs fonctions; elle ne leur assure aucun prestige et les rend plus accessibles aux tentatives de corruption.

---

(1) Sur les critiques adressées au mode de rémunération des adjoints indigènes des communes mixtes. V. Rapport sur les modifications à apporter à la situation actuelle des adjoints indigènes des communes mixtes, rapport présenté aux Délégations financières, session 1913 (Heintz, Alger 1913), p. 21 et suivantes.

Enfin, l'on ajoute que l'adjoint indigène ne reçoit aucun avancement ; choisi presque toujours parmi les notables du douar, il ne doit pas être déplacé. Sa rétribution demeure donc la même depuis le jour où il entre en fonctions jusqu'au jour où il les quitte ; et le système aboutit à cette conséquence qu'un adjoint indigène débutant peut recevoir, s'il est placé à la tête d'une section importante, un traitement plus élevé qu'un agent comptant de nombreuses années de service, mais qui a poursuivi toute sa carrière dans un petit douar.

Cette situation n'a pas manqué de préoccuper, à différentes reprises, l'administration et les assemblées algériennes et même certains rapporteurs du budget.

Déjà en 1877 (circulaire du 28 août), le général Chanzy avait pensé à allouer aux adjoints indigènes des traitements fixes avec avancements de classes réguliers. Mais, dans son esprit, cette réforme avait un caractère absolument indispensable, car il craignait que le nouveau système de perception de l'impôt arabe n'eût pour effet de priver les adjoints indigènes de toute rémunération. Au reste, voici le texte de cette circulaire qui, bien qu'elle n'ait pas reçu d'application dans ses dispositions relatives au traitement des adjoints indigènes (1), posait en cette matière des principes qui ont servi de base à une partie de la réforme tout récemment proposée.

« Monsieur le préfet. L'introduction, dans les communes mixtes des trois départements algériens, du système de la perception individuelle de l'impôt arabe aura pour résultat immédiat de priver les adjoints indigènes ou cheikhs de douars, de l'indemnité du dixième du produit brut de l'impôt qui leur était attribué tant pour frais de perception qu'à titre de rémunération des services rendus dans l'administration des populations indigènes.

« On devait prévoir que cette mesure une fois mise en vigueur, l'administration supérieure ne pourrait plus récla-

(1) Mais seulement dans ses dispositions réglementant le costume officiel des adjoints indigènes. V. plus haut : Chapitre Ier, Recrutement, page 59.

mer à des agents non rétribués un concours aussi actif et aussi dévoué dans les nombreuses et utiles fonctions qui, en dehors de la perception de l'impôt, leur sont encore dévolues. Cette prévision s'est déjà réalisée dans les communes mixtes où la perception individuelle a été établie. Les difficultés qui m'ont été signalées, depuis quelque temps, dans la marche générale du service confié aux chefs de douars, prouvent surabondamment que la désorganisation ne tarderait pas à pénétrer dans cette importante partie de l'administration, s'il n'était porté remède à un état de choses si préjudiciable aux intérêts de populations que nous voulons accoutumer à la vie municipale.

« Le fait général qui se dégage avec une complète évidence de la situation, c'est d'abord l'impossibilité absolue, pour les fonctionnaires français, d'agir efficacement sur les indigènes sans un intermédiaire emprunté à la race locale ; et, ensuite la nécessité d'attribuer aux agents musulmans une indemnité proportionnée aux services qu'ils sont appelés à rendre. En effet, des emplois non rétribués ne sont compatibles qu'avec un service accidentel ou tout au moins fort limité, et on ne comprendrait pas que l'on pût dédommager par des honneurs un chef indigène à qui l'on doit demander un concours de tous les instants. Il est certain, du reste, qu'aux yeux des indigènes la distinction honorifique de fonctions publiques est inséparable d'une rétribution, quand elle n'en est pas le complément obligé.

« Ces considérations m'ont amené à rechercher le moyen d'accorder une indemnité aux adjoints indigènes ou cheikhs de douars des communes mixtes, dans lesquelles la perception individuelle de l'impôt fonctionne ou est sur le point d'être introduite, et d'organiser ces agents d'une manière complète.

« Pour donner à l'organisation projetée un véritable caractère de stabilité, qui offre aux indigènes appelés à nous seconder toutes les garanties désirables, il semble que la formation d'un cadre d'adjoints ou cheikhs, divisés en clas-

ses, d'après le taux de l'indemnité allouée à chacun d'eux, est le plus simple comme le plus sûr moyen d'arriver au but que nous nous proposons.

« Ces adjoints ou cheikhs seraient répartis dans les cinq classes suivantes avec une allocation dont le maximum ne pourrait dépasser 1.500 francs :

1re classe.....	1.500 francs
2e classe.....	1.200 francs
3e classe.....	1.000 francs
4e classe.....	800 francs
5e classe.....	600 francs

« Leur nomination, de même que leur révocation, continuerait à vous être dévolue ; vous n'auriez qu'à justifier de la dépense. L'avancement serait soumis aux conditions ordinairement exigées de tout agent de l'administration sans qu'il fût possible de sortir du cadre qui aura été arrêté. De plus, la première classe ne devrait être accordée qu'à titre exceptionnel. Il est nécessaire, en effet, que ces auxiliaires n'arrivent que progressivement à la classe supérieure, afin que les dépenses qu'entraînera cette nouvelle organisation ne subissent pas un accroissement continuel. Je mettrai, en outre, à votre disposition un crédit de 5 à 10.000 francs qui vous permettra d'accorder des gratifications pour services extraordinaires et de récompenser les agents qui se seront distingués par leur zèle et leur dévouement dans l'exercice de leurs fonctions.

« Je ne doute pas que vous n'appréciez l'utilité de la formation d'un cadre d'adjoints indigènes. Vous aurez ainsi les moyens de donner de l'émulation à votre personnel, et de punir, par un abaissement de classe, tout agent dont le zèle se ralentirait, sans avoir besoin de recourir à la mesure de la révocation, qui présente parfois de sérieux inconvénients politiques.

« Vous voudrez bien m'adresser vos propositions et me faire connaître :

« 1° Le nom et le nombre des douars où la perception individuelle sera établie à partir du 1er janvier prochain ;

« 2° La population et le montant de l'impôt dans ces douars ;

« 3° La composition du cadre, en divisant le personnel en cinq classes, ainsi que je vous l'ai indiqué plus haut.

« Afin de vous permettre d'évaluer d'une manière approximative la somme que vous aurez à répartir entre les différentes classes d'adjoints indigènes des communes mixtes de votre département, vous devrez compter sur une dépense totale représentant, sauf la somme à valoir pour gratifications, à peu près les 6/100e de l'impôt arabe par commune, sans vous préoccuper de spécialiser par douars, l'indemnité à accorder à chaque agent n'étant plus calculée d'après le produit du dixième de l'impôt perçu par ses soins.

« Il arrivera, en effet, que le cheikh d'un douar dans lequel le dixième de l'impôt est de 3.000 francs ne recevra qu'une indemnité de 800 francs, tandis qu'un cheikh d'un autre douar où le dixième produit 400 francs pourra recevoir une allocation de 1.200 francs. L'indemnité sera basée sur les services que l'adjoint ou cheikh rendra à l'administration locale, sur la population, sur la superficie, sur les charges inhérentes aux fonctions, car il est juste que ces agents, débarrassés de toute responsabilité financière, n'ayant plus à prêter aux receveurs des contributions qu'un concours à peu près identique à celui des maires des communes de plein exercice, ne touchent plus une indemnité aussi forte que celle qu'ils recevaient lorsqu'ils étaient comptables de deniers publics.... Signé : Chanzy. » (1).

A la suite de cette consultation des préfets, le conseil de gouvernement élabora un projet de loi ayant pour but d'allouer une rétribution fixe aux chefs indigènes dans les communes mixtes du territoire civil ; et l'on décida qu'en attendant le vote de ce projet de loi, les chefs de douars rece-

(1) Document inédit.

vraient une dernière fois le dixième du produit brut de l'impôt arabe, et ce, non plus à titre de frais de perception, mais comme rémunération des services qu'ils rendraient à l'administration. (1).

Le projet élaboré par le général Chanzy ne reçut pas d'exécution.

De leur côté, des rapporteurs du budget de l'Algérie, notamment M. Burdeau, appelèrent l'attention du parlement sur la nécessité qui paraissait s'imposer d'améliorer la situation des adjoint indigènes. La solution proposée consistait dans la substitution au régime des remises proportionnelles d'un système combiné, comprenant à la fois des remises et un traitement fixe (2). Ce dernier eut été assuré par la constitution d'un fonds alimenté au moyen d'un prélèvement de 5 0/0 sur la part des chefs, lesquels, en tenant compte de la retenue de 5 0/0 déjà affectée au fonds de secours institué par l'arrêté du 5 août 1881, eussent versé 10 0/0 de leur part d'impôt.

Enfin, un troisième système consiste dans la réunion, sous l'autorité d'un même adjoint indigène, de douars contigus dont les parts d'impôts respectivement attribuées aux agents qui en avaient la direction ne constituaient pas pour eux une rémunération suffisante, et dont le total pouvait assurer un traitement convenable à l'adjoint indigène placé à la tête du groupe ainsi formé (3).

---

(1) D'après le Rapport sur les modifications, etc...

(2) « On pourrait, tout en conservant aux caïds un intérêt dans la bonne rentrée des impôts, verser une partie de leurs remises dans un fonds commun, qui permettrait de leur allouer un traitement proportionnel à leur zèle et à leurs services généraux ; la moyenne ressortirait à un taux de 1.200 à 1.300 francs. » Rapport sur le budget de l'Algérie pour 1892, page 104.

(3) Circulaire du 13 avril 1905, Estoublon et Lefébure, supplément 1905, page 49.

On se trouve ainsi en présence de trois systèmes principaux qui sont : 1° l'allocation d'un traitement fixe; 2° un régime comportant à la fois un traitement fixe et des remises proportionnelles; 3° le groupement de douars peu importants sous l'autorité d'un seul adjoint indigène.

De ces trois systèmes le dernier, seul, a été appliqué, et l'on peut dire qu'il aura atteint prochainement son plein effet, puisque une centaine de douars sur cent trente environ, qui devaient faire l'objet de cette opération, ont déjà été groupés. Cette mesure a bien eu pour résultat de relever d'une manière sensible la rétribution des agents qui en ont bénéficié; mais elle a laissé cette rétribution sujette aux mêmes variations qu'autrefois; d'autre part, elle a eu pour conséquence d'augmenter considérablement la tâche de ces agents et de détruire l'harmonie du système de représentation des indigènes au sein de l'assemblée municipale (1).

Le deuxième système, ou système mixte, aurait pour effet d'assurer une sorte de péréquation des émoluments des adjoints indigènes : ceux dont la part d'impôt n'aurait pas atteint un chiffre déterminé recevraient un complément d'une caisse spéciale.

L'administration a toujours repoussé ce système qui, disait-elle, pourrait entraîner les adjoints indigènes à négliger l'assiette des impôts puisque, grâce à la caisse du fonds commun, ils ne souffriraient plus de la diminution de leur part, tout au moins dans des conditions appréciables. En outre, ce système présenterait le grave inconvénient d'exiger des adjoints indigènes une retenue de 10 0/0 sur leur dixième (à savoir 5 0/0 pour le fonds destiné à leur servir des subsides de retraite et 5 0/0 pour la nouvelle caisse).

---

(1) On se rappelle, en effet, que dans le cas de groupement de plusieurs douars, l'adjoint indigène continue à représenter l'un d'eux à la commission municipale, les autres ayant chacun pour représentant un simple membre de djemaâ.

Reste le troisième système, proposé tout récemment par une commission d'études (1) et qui n'est que la reprise, avec une portée beaucoup plus large toutefois, du projet élaboré par le général Chanzy en 1877. En effet, tandis que dans le projet primitif on s'était seulement préoccupé d'assurer aux adjoints indigènes un traitement fixe avec avancements par classes, le projet nouveau ne vise à rien moins qu'à modifier complètement le statut de ces agents (2).

Voici d'ailleurs le texte des résolutions qui ont été adoptées par cette commission et qui sont consignées dans le rapport présenté aux délégations financières et au conseil supérieur de l'Algérie :

« Au moment de terminer ce rapport, il nous apparaît utile d'énumérer les règles générales auxquelles obéirait désormais la fonction des adjoints indigènes, si les termes de ce rapport rencontraient votre approbation.

« 1° Répartir désormais les adjoints indigènes en classes dont les divers titulaires soient rétribués, sous réserve des situations matérielles et morales acquises, de la manière suivante :

5e classe	1.200 francs
4e —	1.600 —
3e —	2.000 —
2e —	2.500 —
1re —	3.000 —
Classe exceptionnelle	4.000 —

(1) Cette commission, constituée par un arrêté du gouverneur général du 6 novembre 1912, était composée de 8 délégués financiers français et indigènes et de 6 fonctionnaires de l'administration centrale et départementale.

(2) L'initiative de ces propositions revient en grande partie à M. Morinaud, délégué financier et membre du conseil supérieur qui, dès 1911, avait émis au sein de cette dernière assemblée, un vœu tendant à la constitution d'une commission chargée d'étudier les modifications à apporter à la situation des adjoints indigènes des communes mixtes. Voir procès verbaux des délibérations du conseil supérieur de l'Algérie 1911 page 221, et 1912 pages 5 et suivantes.

« Dès cette année, la réforme devrait être amorcée, et les moyens financiers recherchés, de manière que le plus grand nombre possible des adjoints indigènes, dont le traitement atteindra par la suite 1.200 francs, reçoivent, l'année prochaine, sous forme de subside, ce chiffre d'émoluments, en commençant par ceux dont le « khommous » est le plus faible.

« Au budget de l'année prochaine, ceux des adjoints indigènes qui auront atteint ce minimum de 1.200 francs par le moyen proposé, verraient leur situation définitivement réglée en ce sens que le subside actuel deviendra un traitement et qu'ils seront dénommés de 5 classe.

« Quant aux autres adjoints indigènes, dès disponibilités devront dès l'année prochaine, en tout cas, dans le plus bref délai possible, être prévues au budget, de façon que la réalisation entière de la réforme, en ce qui les concerne, soit obtenue en trois années, soit un sacrifice supplémentaire d'environ 100.000 francs par an.

« 2° Un crédit spécial de gratifications, encouragements et récompenses, annexé à celui des traitements, serait inscrit au budget, pour récompenser les agents les plus zélés et dont le dévouement aurait eu le plus l'occasion de se déployer, particulièrement en ce qui regarde la rentrée des impôts.

« Ces gratifications seraient accordées par le gouverneur général sur la proposition des préfets.

« 3° Une caisse de retraites devrait être organisée pour les adjoints indigènes, à l'aide des participations suivantes : 1° versement des intéressés; 2° versement des communes mixtes; 3° versement de l'Etat, si ce dernier apparaît comme nécessaire.

« Pourraient être admis à cette caisse tous les agents des communes mixtes français et indigènes, qui ne versent pas actuellement à une caisse de retraites.

« 4° Aussi longtemps que la fonction ne pourra sans inconvénients recevoir un statut qui comporte l'égalité pure et simple de tous les candidats devant les conditions d'admission, faire leur part légitime, comme maintenant, aux

descendants des familles qui se sont signalées par leur attachement et leurs services à notre pays, et tenir le plus grand compte, dans le choix de ces agents, de leur notoriété dans le douar où ils sont appelés à exercer.

« 5° Se préoccuper, dès maintenant, des conditions d'aptitude à la fonction et qui comportent au minimum la connaissance de la langue française et une instruction professionnelle. En attendant que des règlements complets soient appliqués à cet égard, se préoccuper, comme il est déjà fait, dans le choix des candidats, de leur connaissance du français et faire composer et publier un manuel contenant toutes indications utiles au bon exercice de la fonction. Ce manuel devrait être mis à la disposition de tous les adjoints indigènes dès son apparition. La dixième année qui suivra le début de la réforme, soit en 1924, tout candidat aux fonctions d'adjoint indigène devrait justifier, par un examen, qu'il sait au moins lire et écrire couramment le français et qu'il connaît les obligations particulières à sa fonction.

« 6° Pousser activement le travail de réunion des douars qui ne peuvent pas occuper, dans une mesure suffisante, l'activité d'un adjoint indigène. Reprendre au besoin, les travaux précédemment faits à ce sujet et les mettre au point de la physionomie actuelle de l'Algérie.

« 7° Avant de se séparer, la commission a été saisie d'un vœu tendant à ce que les adjoints indigènes traduits devant le conseil de discipline aient désormais communication de leur dossier et que, pour la préparation de leur défense, ils puissent se faire assister d'une personne de leur choix.

« Cette motion, qui peut rentrer dans la catégorie des mesures propres à améliorer la situation des agents qui nous occupent, a été examinée et discutée. Il a paru à la commission qu'elle pouvait être favorablement accueillie, à la condition, bien entendu, qu'il s'agisse ici non d'autoriser l'introduction d'avocats ou d'hommes d'affaires dans les conseils de discipline, mais seulement de permettre à tous les adjoints indigènes qui sont des fonctionnaires d'autorité, notamment à ceux dont l'instruction ou les moyens intel-

lectuels seraient insuffisants, de présenter leur mémoire en défense dans les meilleures conditions. » (1)

En raison de la date tardive à laquelle ce rapport fut présenté aux assemblées algériennes, celles-ci se bornèrent à voter le principe d'une amélioration de la situation des adjoints indigènes « sans se prononcer sur les voies et moyens pour arriver à ce résultat » (2), et à inviter l'administration à présenter pour la session de 1914 un travail complet leur permettant de « prendre une décision ferme sur cette importante question » (3).

On ne peut préjuger de la décision que prendront les assemblées algériennes, lorsqu'elles seront appelées à se prononcer sur l'ensemble de la réforme dont elles ont admis le principe. Mais nous devons signaler les conséquences assez graves qu'entraînerait, à notre avis, l'adoption du projet, tel qu'il a été élaboré par la commission d'études.

Il semble bien, en effet, qu'on ait donné une trop grande portée à la réforme envisagée, et dont le but premier, rappelons-le, devait être simplement d'améliorer la rétribution des adjoints indigènes. « Il faut une réforme essentielle, radicale à l'institution actuelle », déclare le rapporteur (4). Peut-être a-t-on perdu de vue qu'en matière indigène, il faut se garder des réformes trop brusques et qu'à vouloir précipiter la transformation des institutions auxquelles nos sujets sont

(1) Rapport sur les modifications à apporter à la situation actuelle des adjoints indigènes. Alger V. Heintz, 1913, pages 47 et suivantes.

(2) On a cependant amorcé la réforme en augmentant sensiblement au projet de budget pour 1914, le crédit destiné à fournir des subsides et secours aux adjoints indigènes des communes mixtes. Ce crédit (section IV, chapitre 2) qui était de 54.159 francs au budget de 1913, a été porté au chiffre de 100.000 francs au projet de budget de 1914.

(3) Délégations financières, session ordinaire 1913, assemblée plénière page 301, Conseil supérieur, session ordinaire 1913, page 202.

(4) P. 27 du rapport.

depuis longtemps habitués on risque d'en réduire considérablement l'utilité.

Le but principal poursuivi par les réformateurs c'est en réalité la « fonctionnarisation », et la « hiérarchisation » du personnel des adjoints indigènes, voire même sa « démocratisation » (1).

Sans doute, on n'a pas osé considérer ces fonctionnaires comme des agents « interchangeables », c'est-à-dire qui puissent être appelés à exercer indifféremment dans une région ou dans une autre de l'Algérie ; cette proposition n'aurait eu aucune chance d'être accueillie, et il a bien fallu convenir que, de longtemps encore, on ne pourrait sans de graves inconvénient les choisir hors de leur milieu d'origine (2).

On n'en constate pas moins dans le rapport une tendance très nette à faire de la fonction des adjoints indigènes une simple profession, à laquelle pourraient prétendre *plus tard* tous les indigènes pourvus d'une instruction française suffisante, et où l'influence héréditaire ou personnelle ne jouerait plus qu'un rôle de second plan. (3).

---

(1) Ces trois termes figurent à différentes reprises, soit dans le Rapport déjà cité (V. par exemple pages 31 et 37), soit dans le Recueil des délibérations des délégations financières (Assemblée plénière, sesion ordinaire 1913, p. 292). Le premier de ces termes est tout à fait impropre, car les adjoints indigènes sont déjà des fonctionnaires.

(2) Voir les précisions fournies sur ce sujet aux Délégations financières par M. Morinaud : « La commission n'a jamais voulu créer un corps de fonctionnaires d'Etat. Nous sommes tombés d'accord à cet égard que les adjoints indigènes devront rester ce qu'ils sont, qu'ils doivent continuer à être choisis parmi les notables du douar ou de la commune dans lesquels ils sont appelés à exercer leurs attributions. » Délégations financières, assemblée plénière, session 1913, page 295.

(3) Voir Délibérations de la section arabe des délégations financières, session ordinaire 1913 page 147, « M. le président précise que d'après le texte de la commission, il s'agit simplement de faire *une part* aux descendants des familles ayant rendu des services, et pour l'instant seulement. »

Il y a là, selon nous, une conception tout à fait inexacte du rôle dévolu aux adjoints indigènes : la culture intellectuelle, même française, n'est pas *suffisante* pour permettre à ces agents de jouer efficacement leur rôle d'intermédiaires entre l'autorité française et la population musulmane. Si cette conception devait prévaloir plus tard, il serait alors préférable, à notre avis, de recourir à l'administration directe des indigènes qui ne réserverait certainement pas davantage de surprises. (1).

La réforme projetée vise non seulement à l'amélioration du traitement des adjoints indigènes, mais encore et surtout à la suppression de tout rapport entre ce traitement et l'impôt arabe. « L'opinion de la majorité (des membres de la commission)... prétendit que l'origine même de l'argent donné en salaire ne pouvait se justifier, qu'il légitimait des suspicions désagréables, qu'il incitait par son fonctionnement les adjoints indigènes à encourir trop souvent ces suspicions, et qu'il ne convenait en aucune manière de maintenir plus longtemps, sur une terre française, cette dîme qui s'appelle le khommous, quelque défendable à certains points de vue et quelque traditionnelle qu'elle soit ». (2).

Il est certain que, au point de vue du droit strict, on peut se demander si le mode de rémunération des adjoints indigènes est bien légal : l'ordonnance de 1845 alloue en effet aux chefs indigènes le dixième de l'impôt arabe « pour frais de recouvrement ». Or, en commune mixte, le recouvrement des impôts arabes est effectué depuis 1877 non plus par les adjoints indigènes mais bien par les agents des contributions diverses.

Mais l'on a vu plus haut que des considérations d'oppor-

---

(1) Les délégués financiers indigènes ont d'ailleurs fait toutes réserves à ce sujet, et déclaré préférer « laisser à l'administration le choix des moyens à adopter pour le recrutement des adjoints indigènes ». Délégations financières, section arabe, session ordinaire 1913, page 147.

(2) Rapport cité page 36.

tunité ont dicté le maintien de ce système de rétribution ; et des gens avisés prétendent qu'en allouant aux adjoints indigènes un traitement fixe, absolument indépendant du montant des impôts recouvrés, on n'obtiendrait plus d'eux le même zèle, lors des opérations d'assiette et de recouvrement, quels que soient d'ailleurs les rigueurs ou les encouragements dont on pourrait user à leur égard.

D'autre part, et à moins de retirer complètement aux adjoints indigènes leurs attributions en matière fiscale (1), on ne voit pas comment l'allocation d'un traitement fixe, indépendant de l'impôt arabe, suffirait à elle seule à supprimer les abus qu'on reproche à ces agents. Depuis longtemps déjà ils n'ont plus le maniement des deniers et cependant l'on ne sache pas que le nombre des plaintes en concussion, fondées ou non, qui sont formulées contre eux, ait sensiblement diminué. C'est qu'à vrai dire la fonction elle-même prête à l'abus (2) et l'honnêteté de l'agent ne dépend ni de l'origine ni de chiffre de sa rétribution.

Enfin et nous arrivons ici au côté le plus délicat de la réforme préconisée, on peut craindre que la « hiérarchisation » des adjoints indigènes soit peu compatible avec la nature de leurs fonctions.

S'il ne s'agissait que de simples fonctionnaires d'autorité, il n'y aurait pas d'objection fondamentale à leur assurer un avancement régulier par classes. Mais l'on n'a pas oublié quel rôle important leur est confié dans la représentation de leurs coreligionnaires au sein des commissions municipales. Ce rôle, ils sont appelés le jouer longtemps encore, aussi longtemps, semble-t-il, que l'on ne pourra étendre le système

(1) Nous voulons parler ici du rôle joué par les adjoints indigènes au cours des opérations préparatoires de recensement de la matière imposable. V. plus haut, page 87.

(2) « C'est une préoccupation constante du gouverneur général d'empêcher que toute mesure où l'intermédiaire des adjoints indigènes est inévitable, ne devienne pour eux une source de profits illicites. » R. Aynard, op. cit., p. 233.

électif à la représentation des indigènes des communes mixtes.

Dès lors, quelle indépendance resterait à ces fonctionnaires, délibérant à la commission municipale, lorsqu'ils se trouveraient en face d'un administrateur, maître de leur avancement ? Cette docilité qu'on leur reproche ne deviendrait-elle pas de la servilité ? Au moment où l'opinion publique réclame une représentation plus sincère de la population musulmane, quel accueil serait réservé à une réforme qui, pour améliorer la situation des membres indigènes des commissions municipales, aboutirait à rendre plus étroite encore leur dépendance vis à vis de l'autorité ? (1).

Nous sommes d'avis que, du jour où les adjoints indigènes seraient des fonctionnaires « hiérarchisés », ils devraient immédiatement cesser de faire partie des commissions municipales, ou tout au moins, puisque le moment ne paraît pas encore venu de donner à la population musulmane des communes mixtes le choix de ses délégués, il conviendrait alors de considérer les adjoints indigènes non plus comme les représentants de leurs sections à l'assemblée municipale, mais seulement comme des agents chargés d'éclairer cette assemblée sur les besoins de leurs administrés ; ils perdraient le droit de délibération, et ne siègeraient plus qu'à titre purement consultatif.

En réalité, il ne nous paraît pas indispensable, pour améliorer la situation des adjoints indigènes des communes mixtes, de recourir à une réforme aussi radicale que celle

---

(1) V. les observations formulées à ce sujet par M. Luciani, directeur des affaires indigènes au gouvernement général, au sein du conseil supérieur. Conseil supérieur, session 1912, pages 22 et suivantes et notamment page 33. « Je vous supplie de ne pas consolider d'une manière définitive, en les transformant en un corps de fonctionnaires hiérarchisés, des agents qui sont à la fois des représentants de l'administration et de la population. Nous donnerions ainsi plus de prise aux critiques qui nous sont adressées. »

dont nous venons d'exposer les principes (1). Si l'on admet que ces adjoints indigènes doivent continuer à jouer leur double rôle d'agents de l'autorité et de représentants de la population musulmane, il est facile, à notre avis, de trouver un remède sans bouleverser un système qui a fait ses preuves.

Il faut continuer à considérer l'adjoint indigène seulement comme un notable qui, à raison de l'influence dont il jouit ou des services qu'il a rendus à notre cause, peut recevoir utilement la mission de représenter l'autorité française auprès de ses coreligionnaires et de lui signaler leurs besoins.

Cette conception de la nature et de l'importance des fonctions de l'adjoint indigène, conception qui est, croyons-nous, la plus exacte, ne doit jamais être perdue de vue.

Dans ces conditions, il y a tout intérêt à ne confier, autant que possible, ces fonctions, qu'à des indigènes possédant des ressources suffisantes, jouissant de l'estime de leurs coreligionnaires, et occupant parmi eux une position en vue; on réunit ainsi les garanties indispensables au bon fonctionnement de l'institution. Mais de plus, on évite de faire de la situation d'adjoint indigène un gagne-pain, et l'on peut alors, sans inconvénient, continuer à considérer la rétribution de l'agent moins comme un traitement qui doive lui assurer l'existence que comme une simple indemnité qui le rémunère de ses frais de mission (2).

---

(1) Nous n'avons pas voulu faire état, pour repousser ce projet de réforme, des répercussions financières, très importantes certainement, qu'aurait sa réalisation sur le budget de l'Algérie. (V. à ce sujet, Délégations financières, session ordinaire 1913, assemblée plénière, p. 277). Nous estimons que la question financière ne doit pas, à elle seule, empêcher la réalisation d'une réforme, quand celle-ci est réellement nécessaire, et doit donner de bons résultats.

(2) Tel paraît bien avoir été, à l'origine, le caractère de la rétribution des chefs indigènes : l'ordonnance du 17 janvier 1845 leur allouait en effet le dixième de l'impôt arabe « pour frais de recouvrement.. » Le général Chanzy, dans sa circulaire du 28 août 1877, donnait le qualificatif d'« indemnité » à la rétribution fixe qu'il se proposait d'allouer aux adjoints indigènes des communes mixtes.

Dès lors, puisque la rétribution de l'adjoint indigène doit consister seulement dans le remboursement des dépenses que lui occasionne l'exercice de ses attributions, rien ne s'oppose à ce que le chiffre de son indemnité demeure, comme celui de ses dépenses, sensiblement le même au cours de sa carrière, c'est-à-dire qu'il soit indépendant de la durée de ses services (les services exceptionnels pouvant, d'ailleurs, être récompensés par des gratifications, des subsides ou des distinctions honorifiques).

Il suffit alors de déterminer un chiffre minimum au-dessous duquel ne devrait pas, en principe, descendre la rétribution de l'adjoint indigène, ainsi comprise; ce minimum pourrait, ainsi que le proposait la commission d'études, être fixé à 1.200 francs par an. On laisserait donc en dehors de la réforme tous les agents dont la part moyenne d'impôt est égale ou supérieure à ce chiffre, pour ne s'occuper que de ceux dont la rétribution n'atteint pas ce minimum; ceux-ci recevraient une indemnité additionnelle *fixe,* mais pour ne pas faire de cette indemnité additionnelle une prime à la négligence, on devrait la considérer comme un *supplément,* et non comme un *complément* de rétribution.

C'est qu'en effet, si le montant de cette indemnité additionnelle n'était pas déterminé à l'avance, s'il n'était considéré que comme le complément obligatoire de la part d'impôt, de manière à garantir *toujours* à l'adjoint indigène la même rétribution totale fixe, on retomberait dans les inconvénients du système dit « système mixte », dont nous avons fait la critique ; l'adjoint indigène étant alors assuré de recevoir toujours ce minimum de rétribution réglementaire, il n'apporterait certainement plus le même zèle au cours des opérations d'assiette et de recouvrement des impôts.

Pour éviter cet inconvénient, il importerait donc d'arrêter à l'avance le chiffre de cette indemnité additionnelle. Voici comment on pourrait procéder : On calculerait la moyenne de la part d'impôt allouée, pendant les vingt ou trente dernières années par exemple, au chef placé à la tête du douar

ou de la section où le « khommous » n'atteint pas le minimum prévu de 1.200 francs; et l'on attacherait à ce *poste* d'adjoint indigène, une indemnité annuelle fixe, égale à la différence entre 1.200 francs et la moyenne de la part d'impôt ainsi établie.

De cette façon on donnerait à l'adjoint indigène le moyen de *s'assurer* une rétribution convenable, sans cependant engourdir son zèle, puisque l'importance de cette rétribution resterait encore, pour partie, dépendante de son activité.

Enfin, lorsque des événements calamiteux réduiraient d'une manière sensible le montant de l'impôt arabe recouvré, et qu'il serait prouvé que l'adjoint indigène a fait tout son devoir, on pourrait lui allouer des gratifications exceptionnelles, au moyen d'un crédit qui serait inscrit chaque année au budget de l'Algérie.

Ce système aurait sur les autres l'avantage d'améliorer d'une manière sensible *la situation des agents dignes d'intérêt,* en leur procurant une rétribution suffisante, sans cependant porter atteinte au caractère et à l'utilité de l'ensemble du personnel des adjoints indigènes des communes mixtes (1).

---

(1) Ce système fonctionne en partie à l'heure actuelle : il est d'usage, en effet, d'allouer en fin d'année des gratifications à ceux des adjoints indigènes méritants dont la part d'impôt est peu élevée, au moyen des disponibilités existant sur le crédit inscrit au chapitre 2 de la section IV (subsides et secours aux adjoints indigènes des communes mixtes) ; mais ces disponibilités étant à l'ordinaire de peu d'importance, les gratifications sont très modestes, et bien peu d'agents peuvent en bénéficier.

Vu : le Président de thèse :

Alger, le 21 octobre 1913.

M. MORAND.

Vu : le Doyen,

Alger, le 21 octobre 1913.

M. MORAND.

Vu, et permis d'imprimer.

Alger, le 21 octobre 1913.

Le Recteur :

E. ARDAILLON.